

**DOTTORATO DI RICERCA**

**IN DIRITTO E IMPRESA**

**XXXI CICLO**

**Lotta alla corruzione internazionale e sviluppo sostenibile con  
particolare riferimento al settore energetico**

**TUTOR**

**Chiar.ma Prof.ssa Angela Del Vecchio**

**DOTTORANDA**

**Dott.ssa Cecilia Sperti**

*“Corruption is an insidious plague that has a wide range of corrosive effect on societies. It undermines democracy and the rule of law, leads to violations of human rights, distorts markets, erodes the quality of life and allows organized crime, terrorism and other threats to human security to flourish.”*

Kofi Annan Prefazione alla Convenzione ONU contro la  
Corruzione

## INTRODUZIONE

### CAPITOLO 1

#### Le fonti normative internazionali in tema di contrasto alla corruzione internazionale

1. Premessa: la globalizzazione del fenomeno corruttivo
2. Il contrasto alla corruzione in ambito regionale
  - 2.1 La Convenzione degli Stati membri dell'Unione Europea del 26 maggio 1997
  - 2.2 Le Convenzioni del Consiglio d'Europa: *Criminal Law Convention on Corruption* e *Civil Law Convention on Corruption* del 1999
  - 2.3 *The African Union Convention on Preventing and Combating Corruption*
  - 2.4 *The Inter-American Convention Against Corruption*
3. La lotta alla corruzione in ambito internazionale
  - 3.1 La Convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali
4. L'impegno delle Nazioni Unite nella lotta alla corruzione
  - 4.1 *The United Nation Convention against Transnational Organized Crime*
  - 4.2 La Convenzione di Merida
5. Il ruolo della *Soft law*
6. I meccanismi di controllo dell'attuazione degli obblighi internazionali
  - 6.1 Il *Working Group on Bribery* (WGB)
  - 6.2 Il GRECO
7. Il ruolo della cooperazione internazionale nella lotta alla corruzione

## **CAPITOLO 2**

### **Lo sviluppo sostenibile nel contesto internazionale**

#### **Sezione I - Lo sviluppo sostenibile alla luce del diritto internazionale**

1. L'importanza dello sviluppo sostenibile nell'era della globalizzazione
  - 1.1 Nozione e origine del principio
  - 1.2 Evoluzione e contenuto giuridico
2. Il paradigma della sostenibilità quale concetto multidisciplinare
  - 2.1 Le tre dimensioni: economica, sociale ed ambientale
3. L'applicazione del principio dello sviluppo sostenibile nella prassi
  - 3.1 Il problema della *governance* e l'appoggio normativo
  - 3.2 La giurisprudenza delle Corti internazionali
  - 3.3 Dal Vertice di Johannesburg al programma Agenda 2030

#### **Sezione II - L'attuazione del principio di sviluppo sostenibile nel settore energetico**

1. L'energia come settore-chiave dello sviluppo sostenibile
2. L'evoluzione del diritto internazionale nel settore dell'energia sostenibile
  - 2.1 *The Energy Charter Treaty*
  - 2.2 Il Protocollo sull'efficienza energetica e sugli aspetti ambientali correlati del 1994
  - 2.3 La Convenzione per la protezione delle Alpi del 1995
  - 2.4 Il *SADC Protocol on Energy* del 1996
  - 2.5 Dal Protocollo di Kyoto all'Accordo di Parigi
3. Il ruolo della *Soft law*

4. La risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite n. 65/151 del 2012

### **CAPITOLO 3**

#### **Corruzione internazionale e sviluppo sostenibile**

##### **Sezione I - L'impatto della corruzione internazionale sullo sviluppo sostenibile, in particolare nel quadro del settore energetico**

1. L'impatto della corruzione sullo sviluppo sostenibile
  - 1.1 Corruzione e sostenibilità economica
  - 1.2 Corruzione e sostenibilità ambientale
  - 1.3 Corruzione quale violazione dei diritti umani
2. Il settore energetico quale terreno fertile per la corruzione
  - 2.1 Forme di corruzione e possibili effetti
  - 2.2 L'iniziativa sulla trasparenza nell'industria estrattiva (EITI) per la sostenibilità energetica

##### **Sezione II – La fattispecie criminosa nel contesto energetico africano**

1. Corruzione internazionale nel settore energetico in Nigeria
  - 1.1 Dinamiche corruttive e cause del fenomeno
  - 1.2 Il contesto normativo nigeriano
  - 1.3 L'implementazione degli standard EITI
2. Corruzione internazionale nel settore energetico in Etiopia
  - 2.1 Il cammino dell'Etiopia verso la sostenibilità energetica
  - 2.2 Il rischio di corruzione internazionale
  - 2.3 Il contesto normativo etiope

## **CAPITOLO 4**

### **Sanzioni e profili di responsabilità**

#### **Sezione I - La responsabilità penale delle persone giuridiche per corruzione internazionale**

1. Natura e gravità delle sanzioni applicabili
  - 1.1 La confisca
2. La responsabilità delle persone giuridiche alla luce dell'attuale *International Legal Framework*
  - 2.1 Il rischio di violazione del principio del *ne bis in idem*
  - 2.2 I tentativi di coordinamento fra ordinamenti interni

#### **Sezione II - Le normative nazionali più significative nel contrasto alla corruzione internazionale**

1. L'esperienza statunitense del *Foreign Corrupt Practices Act*
  - 1.1 Il *background* e la portata innovativa
  - 1.2 Gli elementi costitutivi della fattispecie
2. *The UK Bribery Act*
  - 2.1 La *ratio* della riforma
  - 2.2 L'impianto normativo e i principali profili di criticità
3. L'esperienza italiana nel D. Lgs. 231/2001
  - 3.1 Il reato presupposto e i criteri di imputazione
  - 3.2 Il caso Saipem in Nigeria

## **CONCLUSIONI**

## **BIBLIOGRAFIA**

## INTRODUZIONE

Come messo in luce dallo scritto di Stefano Manacorda, avente ad oggetto la corruzione del pubblico agente straniero, la diffusione su larga scala della prassi seguita da talune imprese multinazionali, consistente nello stringere accordi corruttivi in Stati esteri, affiora nei primi anni '70, contestualmente all'intensificarsi del commercio mondiale.

Benché esso costituisca un fenomeno relativamente recente, sin dalla fine del secolo scorso, con l'emergere di alcuni fatti che hanno sconvolto l'opinione pubblica, si è avuto modo di delineare i tratti essenziali della corruzione internazionale, nonché gli elementi distintivi che la differenziano dagli accordi corruttivi in ambito domestico.

Sebbene non possa essere tralasciato come la fattispecie in esame concerna anche le relazioni commerciali tra paesi occidentali, occorre rilevare come essa si manifesti in modo più incisivo in alcuni paesi in via di sviluppo o in fase di transizione economica. Secondo una stima della Banca Mondiale, in alcune aree dell'Africa subsahariana, le imprese avrebbero un ricarico di costi del 10% proprio a causa della corruzione, tanto non destare stupore come essa sia stata definita una vera e propria industria da circa 1 miliardo di dollari.<sup>1</sup>

Con riguardo alle questioni applicative, appare rilevante soffermarci su come, alcuni degli elementi tipici della condotta siano posti in essere, in tutto o in parte, nel territorio estero, contribuendo a rendere il comportamento illecito frammentato in un contesto geografico

---

<sup>1</sup>J. WOUTERS, A. NINIO, T. DOHERTY, H. CISSE', *The World Bank Legal Review Volume 6 Improving Delivery in Development: The Role of Voice, Social Contract, and Accountability*, World Bank Publications, Washington, 2015, p. 9 ss.



multinazionale. Invero, oggetto della presente trattazione sarà sia la corruzione transnazionale, così come appena descritta, che la corruzione internazionale in senso stretto, ovvero la condotta consistente nel dare o promettere denaro o altra utilità ad un pubblico ufficiale straniero.

Ne deriva come la sfera lesiva della condotta criminosa esuli da una dimensione puramente domestica, tanto da costituire una delle fattispecie più caratteristiche del cosiddetto “Diritto Penale della globalizzazione”; il che segna il passaggio da uno *ius criminale*, rigorosamente nazionale, a nuove forme di internormatività.

Invero, il *leitmotiv* del presente lavoro consiste nell’esame dello stretto legame che intercorre tra corruzione internazionale e sviluppo sostenibile, considerando quanto il fenomeno della corruzione nelle transazioni economiche internazionali rappresenti un grande ostacolo ai fini della realizzazione degli obiettivi di sostenibilità e di crescita economica.

A tale scopo, si cercherà di chiarire il contenuto del principio dello sviluppo sostenibile, attraverso l’analisi delle tappe che ne hanno segnato l’evoluzione. L’indagine permetterà di evidenziare il carattere profondamente multidisciplinare del principio *de quo*, volto ad esprimere l’esigenza di una crescita in grado di contemplare gli aspetti economici, sociali ed ambientali al fine di costituire una struttura sociale più equa nei confronti delle generazioni future. L’attenzione sarà, dunque, rivolta a tutte e tre le dimensioni, quella economica, sociale ed ambientale che, ancorché separate e distinte, risultano profondamente interdipendenti e compromesse, in egual misura, dalla diffusione di patologie corruttive. Nello specifico, sarà data particolare rilevanza al dato ambientale, esaminato alla stregua del diritto internazionale dell’ambiente e della sua evoluzione.

Sarà, pertanto, interessante indagare la portata e il livello di vincolatività degli strumenti internazionali che si sono susseguiti nel tempo, partendo dalla Dichiarazione di Stoccolma del 1972 fino ad arrivare ai più recenti *Sustainable Development Goals*, contenuti nell'Agenda 2030. E' proprio in quest'ultimo documento che emerge la consapevolezza che la realizzazione dello sviluppo sostenibile debba passare necessariamente attraverso un'efficace lotta alla corruzione.

D'altronde, come rilevato da José Ugaz, a capo di Transparency International, "*With corruption, there's no sustainable development*".

In effetti, quando assumono carattere sistemico, le patologie corruttive sono tali da generare elevati costi per la società, minacciando persino le basi della civile convivenza, della democrazia e dello Stato di diritto. Essendo suscettibile di distorcere la concorrenza fra le imprese, soprattutto nelle comunità in via di sviluppo, la corruzione frena la crescita economica e, conseguentemente, incrementa la povertà e la disuguaglianza.

Ebbene, partendo dal presupposto che una cattiva *governance* sia suscettibile di inficiare il lavoro svolto dalle Nazioni Unite, mediante l'obiettivo numero 16 del programma d'azione Agenda 2010 si mira ad una sostanziale riduzione della corruzione e alla creazione di istituzioni efficienti, responsabili e trasparenti a tutti i livelli.

Per quanto riguarda la corruzione internazionale, nell'obiettivo 16.4 si stabilisce che «*By 2030, significantly reduce illicit financial and arms flows, strengthen the recovery and return of stolen assets and combat all forms of organized crime*». Invero, non deve ingannare come tale disposizione sembrerebbe riferirsi unicamente alla questione dei flussi internazionali illegali di denaro derivanti dal traffico di armi o dal crimine organizzato; risulta, infatti, chiaro come l'appropriazione indebita di capitali pubblici nei paesi in via di sviluppo o la *grand*

*corruption* di funzionari statali, messa a punto da imprese multinazionali per l'ottenimento di benefici a favore della propria attività commerciale, sia inevitabilmente legata all'esistenza di un sistema bancario e fiscale internazionale profondamente vago e incerto.

Ciò detto, l'indiscutibile correlazione tra corruzione e sviluppo sostenibile è stata oggetto di molteplici indagini dal carattere economico e socio-politico. In tal senso la presente trattazione costituisce una vera e propria sfida, poiché si pone l'obiettivo di analizzare separatamente entrambi le fattispecie, corruzione internazionale da un lato, principio di sviluppo sostenibile dall'altro, alla stregua del diritto internazionale e della sua evoluzione. Certo, non mancheranno considerazioni economiche che faranno da sfondo al presente lavoro, ma lo scopo precipuo sarà quello di fornire un chiaro *legal framework* incrociato al fine di porre in luce gli approdi normativi, le potenzialità del sistema, ma anche le lacune e le sfide che si pongono davanti al legislatore internazionale.

Per perseguire tale scopo, il fenomeno della corruzione, con le annesse implicazioni, sarà calato in uno specifico settore, quello energetico che assurgerà ad ambito applicativo di riferimento.

La scelta è ricaduta su un'area molto complessa quale quella dell'energia, giacché è stato appurato come, da un lato, essa permetta di realizzare più compiutamente gli obiettivi di sviluppo sostenibile e, dall'altro, costituisca terreno fertile per i fenomeni di corruzione internazionale. In effetti, l'energia è un settore chiave dello sviluppo sostenibile, in quanto suscettibile di intrecciarsi con tutte e tre le dimensioni che caratterizzano il principio. Come noto, la sostenibilità energetica descrive le modalità con cui si produce e si utilizza l'energia, tale che questo processo possa essere mantenuto per un tempo indefinito e senza che vi siano conseguenze per l'ambiente.

Secondo quanto affermato dall'Agenzia Internazionale per l'Energia, il perseguimento degli obiettivi fissati da Agenda 2030 richiede di accelerare lo sviluppo e la diffusione di tecnologie per la decarbonizzazione del sistema energetico, condizione necessaria per la sostenibilità di carattere ambientale.

D'altronde, l'importanza dell'energia, ai fini della sostenibilità dello sviluppo, emerge con forza già nel Rapporto Brundtland il cui capitolo 4, recante il titolo *Energy: Choices for Environment and Development*, sancisce in modo esplicito «*a safe and sustainable energy pathway is crucial to sustainable development; we have not yet found it. Rates of increase in energy use have been declining*».

Peraltro, occorre considerare come l'energia costituisca uno strumento essenziale nonché una preziosa risorsa per il miglioramento delle condizioni di vita dell'uomo, tanto che il punto 9 dell'Agenda 21 evidenzia «*Energy is essential to economic and social development and improved quality of life. Much of the world's energy, however, is currently produced and consumed in ways that could not be sustained if technology were to remain constant and if overall quantities were to increase substantially*».

Si tratta di tematiche che saranno ampiamente sviluppate mediante il ricorso all'analisi dei vari accordi internazionali, conclusi per la definizione di una politica energetica globale compatibile con il principio di sviluppo sostenibile.

Ciò detto, non può essere tralasciato come, proprio tale settore energetico, si presti a pratiche corruttive particolarmente nocive ed insidiose e che meritano, in questa sede, una speciale attenzione.

Il dilagare del fenomeno corruttivo in tale contesto, è dovuto principalmente alle modalità di assegnazione dei contratti, alla presenza di monopoli statali che controllano petrolio, gas o elettricità, nonché agli ingenti flussi di denaro coinvolti. La corruzione nel settore

*de quo* assume, dunque, molteplici sfaccettature che vanno dalla *petty corruption* all'assegnazione di grandi appalti e concessioni a favore delle società *bribe payers*.

Nonostante la varietà di condotte criminose rilevabili, è possibile osservare come queste conducano sempre ad una medesima conseguenza: operazioni finanziarie deboli, difficoltà di attrarre *foreign direct investments* e, in particolare, una diminuzione della qualità delle prestazioni o minori possibilità di accesso ai servizi di rete per i paesi in via di sviluppo.

La risposta che sta fornendo la comunità internazionale è, come sarà evidenziato nel primo capitolo, alquanto articolata e multilivello. Essa è tesa a creare maggiori responsabilità, sia in capo ai *bribe payers* che *bribe takers*, e ad aumentare la trasparenza delle transazioni pubbliche, delle strutture normative e dei processi decisionali.

In tal senso, il lavoro in esame mira a fornire una trattazione organica delle principali convenzioni internazionali impiegate nella lotta alla corruzione e dei relativi meccanismi di monitoraggio. In particolare, dalla documentazione fornita dagli organismi di controllo, si otterranno informazioni attendibili in merito all'attuale stato di implementazione della normativa anti-corruzione a livello internazionale, aprendo chiaramente la strada per un discorso di tipo comparatistico. Nell'ultima parte del presente elaborato saranno affrontate le implicazioni, rilevabili negli ordinamenti interni, derivanti dall'adempimento delle norme internazionali che stabiliscono la responsabilità degli enti per condotte di corruzione messe in atto dai dipendenti che rivestono posizioni apicali. Nello specifico, assurgeranno a modello di indagine: la normativa statunitense del *Foreign Corrupt Practices Act*, lo *UK Bribery of Act* del 2010 e la disciplina italiana introdotta con il Decreto 231 del 2001. Con riferimento a quest'ultima esperienza normativa, sarà interessante

ripercorrere le tappe che hanno portato alla sentenza di condanna per corruzione internazionale di una nota società petrolifera italiana.

Orbene, tale pronuncia, oltre a rappresentare una vera e propria *landmark* nello scenario della lotta alla corruzione internazionale, ha permesso di chiarire una serie di profili problematici in ordine alla disciplina della responsabilità dell'ente da reato, tra cui la questione avente ad oggetto la violazione del *ne bis in idem* internazionale. Ne deriva come non mancheranno continui rinvii alle maggiori questioni applicative, sorte come naturale conseguenza del pluralismo normativo tipico della globalizzazione.

Ai fini di una maggiore completezza della trattazione, saranno presi in esami principalmente due contesti normativi, quello nigeriano e quello etiopico. La scelta è ricaduta su questi due paesi per diverse ragioni: *in primis*, secondo le stime fornite da Transparency International, si tratta di due aree che presentano il più alto tasso di corruzione al mondo; *in secundis*, le pratiche corruttive nei due paesi si manifestano principalmente nel settore dell'energia. Tuttavia, mentre in Nigeria la *grand corruption* coinvolge primariamente il settore estrattivo, inserendosi nelle concessioni dei giacimenti petroliferi, in Etiopia, paese che sta vivendo un periodo di transizione energetica attirando ingenti *foreign direct investments*, il rischio di patologie corruttive si insinua nelle procedure di assegnazione di appalti per la costruzione di impianti finalizzati alla produzione energetica da fonti rinnovabili.

In ogni caso, per entrambi gli Stati, saranno analizzati i rischi di corruzione nel settore energetico, mediante un'analisi accurata del contesto normativo, sia con riferimento alla disciplina anti-corruzione, che alla regolamentazione degli appalti e delle concessioni nel settore *de quo*.

Alla luce di tali considerazioni, lo studio della lotta alla corruzione, da dispiegarsi su più fronti, contribuisce ad accentuare il carattere

profondamente interdisciplinare del presente elaborato, giacchè interessa, oltre il diritto internazionale, anche il diritto penale, ambientale, dell'economia, la tutela dei diritti fondamentali e, chiaramente, la regolamentazione energetica.

Ciò in ragione del fatto che solo una visione complessiva del fenomeno permette di conseguire gli ambiziosi obiettivi di ricerca prefissati all'inizio del lavoro.

Alla luce di tali considerazioni si è ritenuto importante suddividere la presente trattazione in quattro capitoli. Il primo dedicato interamente alla corruzione internazionale e agli strumenti giuridici che la contemplano, il secondo al principio di sviluppo sostenibile, considerato alla stregua del diritto internazionale, e con particolare riferimento al settore dell'energia. Soltanto dopo una prima disamina approfondita e separata delle due sfere sarà, infatti, possibile rilevare quel *trait d'union* tra corruzione e sviluppo, che caratterizzerà il terzo capitolo. In quest'ultimo avremo modo di comprendere come la corruzione si manifesti nel settore energetico e come essa influisca sulla realizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile. Si tratta di una parte fondamentale che mira a fornire una chiave di lettura in merito agli interventi che la comunità internazionale può porre in essere per ridurre l'incidenza del fenomeno. Per finire, nel capitolo 4, saranno rilevati i profili sanzionatori e giurisdizionali connessi alla lotta alla corruzione. Lo studio delle esperienze normative nazionali consentirà di comprendere il livello di attuale implementazione delle convenzioni internazionali nei vari Stati, permettendo di cogliere in che modo, e entro quali aspetti, queste abbiano inciso sulle pronunce giurisprudenziali; un'occasione, questa, per fare emergere quali siano i possibili spazi di intervento del legislatore internazionale e gli aspetti che possano essere oggetto di implementazione.

## Capitolo 1

### **Le fonti normative internazionali in tema di contrasto alla corruzione internazionale**

#### **1. Premessa: la globalizzazione del fenomeno corruttivo**

E' indubbio come la corruzione costituisca un fenomeno suscettibile di attraversare ogni epoca, realtà sociale e regime politico.

Sebbene tale problema non si affatto recente, occorre evidenziare come, nell'attuale fase storica, caratterizzata dalla globalizzazione dell'economia, dal ruolo dominante occupato dalle imprese multinazionali e da uno sviluppo tecnologico sempre crescente, le pratiche corruttive siano divenute ancora più insidiose e difficilmente contenibili.

Peraltro, in diverse società contemporanee, comprese quelle economicamente più avanzate, la corruzione è cresciuta in modo inarrestabile, tanto da diventare un elemento endemico della vita politica dell'azione amministrativa e della competizione economica. Tale considerazione sembra attagliarsi anche alla realtà italiana, dove il dilagante fenomeno corruttivo desta serio allarme sociale e si colloca, da tempo, al centro del dibattito politico.<sup>2</sup>

Secondo le stime di Transparency International, tutti i paesi con i maggiori flussi di investimento all'estero sono, seppur in modo diverso, inclini a esportare corruzione nei mercati in cui operano le proprie imprese nazionali.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Sul punto si veda A. DEL VECCHIO, P. SEVERINO, *Il contrasto alla corruzione nel diritto interno e internazionale*, Padova, CEDAM, 2014, p. 14 ss.

<sup>3</sup> Transparency International è un'organizzazione non governativa tesa a promuovere, a livello internazionale, un mondo in cui le politiche, i governi, la società civile e la vita delle persone siano libere dalla corruzione. V. <https://www.transparency.org/what-is-corruption/>.



In effetti, quando assumono carattere sistemico, le patologie corruttive sono tali da generare elevati costi sociali per la società, minacciando persino le basi della civile convivenza, della democrazia e dello Stato di diritto.

Peraltro, come si avrà modo di esaminare successivamente, la corruzione rappresenta un grande ostacolo ai fini della realizzazione dello sviluppo sostenibile e della crescita economica, essendo suscettibile di distorcere la concorrenza fra le aziende, con particolare riferimento alle comunità più povere.

Secondo una stima della Banca Mondiale, in molte aree del mondo le imprese avrebbero un ricarico di costi pari a circa il 10% proprio a causa della corruzione, tanto non destare stupore come essa sia stata definita una vera e propria industria da circa 1 miliardo di dollari.<sup>4</sup>

Invero, occorre rilevare come l'ampia diffusione della pratica seguita da diverse imprese multinazionali, consistente nello stringere accordi corruttivi in Stati esteri, risalga ai primi anni '70 e risulti essere stata favorita dall'intensificarsi del commercio intercontinentale.

E' proprio in quel periodo che si iniziano a percepire in modo allarmante gli effetti distorsivi delle regole della concorrenza nei mercati internazionali, causati dal susseguirsi di una prassi corruttiva che va ormai consolidandosi, soprattutto in certe aree geografiche.

Nonostante si tratti di un fenomeno relativamente recente, sin dalla fine del secolo scorso, con l'emergere di alcuni fatti di cronaca, si sono iniziati a intravedere i tratti essenziali della corruzione internazionale e i caratteri distintivi rispetto agli accordi conclusi in ambito domestico.

Ciononostante, è da segnare come manchi, a livello internazionale, una definizione chiara ed univoca di corruzione internazionale, stante

---

<sup>4</sup> J. WOUTERS, A. NINIO, T. DOHERTY, H. CISSE', *op. cit.*, p. 8 ss.

la connaturata complessità del fenomeno, suscettibile di assumere varie configurazioni e sfaccettature. D'altronde una precipua descrizione di un fenomeno così vasto e articolato incontra inevitabilmente problemi di natura culturale, metodologica, oltre che normativa.

Perfino la Convenzione delle Nazioni Unite sulla Corruzione, tesa a promuovere e rafforzare le misure finalizzate al contrasto della corruzione, appare silente.

Merito di *Transparency International* è stato, invece, quello di descrivere la fattispecie in termini di abuso, potere e guadagno privato, evidenziando come essa consista in “*the abuse of entrusted power for private gain*”.<sup>5</sup>

Sulla scia di questa definizione, la *World Bank*, ponendo in rilievo l'aspetto squisitamente pubblicistico del fenomeno, lo considera “*the abuse of public power for private benefit*”.<sup>6</sup>

A tal proposito, è utile chiarire come per “potere” si intenda la delega conferita ad un soggetto inerente alla capacità di stabilire regole per altri o di assumere decisioni obbligatorie suscettibili di incidere nell'altrui sfera giuridica. Tale figura, peraltro, può coincidere tanto con un soggetto pubblico, quanto con un soggetto privato.

Con riferimento alla condotta consistente nell'abuso, è opportuno rilevare come essa si manifesti nel caso in cui suddetto potere sia esercitato nel mancato rispetto dei limiti previsti dalla delega.

Il vantaggio privato può essere, invece, considerato quale beneficio di tipo finanziario o di altra natura che non sia necessariamente afferente

---

<sup>5</sup> I. Kerusauskaite, *Anti-Corruption in International Development*, New York, Routledge, 2018, p. 12.

<sup>6</sup> WORLD BANK, *An International Human Rights Approach to Corruption*, Washington, Asia Pacific Press, 2001, p. 21 ss.

al soggetto che abusa del potere, ma che possa anche riguardare individui terzi ai quali il soggetto risulti in qualche modo legato.<sup>7</sup>

Ciò promesso, il legame tra i quattro elementi essenziali sopra riportati può essere colto ricorrendo a ciò che nelle scienze economiche è noto come modello dell'agenzia, "agency theory".<sup>8</sup>

In base a tale modello, il rapporto che costituisce la fonte legittima del potere può essere interpretato come un rapporto tra un principale e un agente, in virtù del quale il primo incarica il secondo di realizzare i suoi obiettivi vincolandolo mediante una quale forma di contratto, implicito o esplicito.

Di particolare diffusione è, poi, la definizione di corruzione fornita dall'art. 1 della Convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione dei pubblici ufficiali stranieri, che sanziona «*il fatto di chi intenzionalmente offra, prometta o dia qualsiasi indebito beneficio pecuniario o di altra natura, direttamente o per mezzo di intermediari, ad un pubblico ufficiale straniero, per lui o per un terzo, affinché l'ufficiale compia o si astenga dal compiere atti in relazione a doveri d'ufficio, per conseguire o conservare un affare o un altro vantaggio indebito nell'ambito del commercio internazionale*».

In tale fattispecie rientra indubbiamente la prassi consistente nel pagamento di una tangente a un pubblico ufficiale straniero per ottenere, a favore di una società italiana, l'assegnazione di un appalto da parte di un ente pubblico nel medesimo paese straniero.

La difficoltà di addivinire ad una definizione precisa ed univoca di *corruption* deve essere letta in concomitanza con il ruolo e la funzione demandata oggi al diritto penale, interessato all'effettiva repressione

---

<sup>7</sup>S. ROSE-ACKERMAN, *Corruption and government: Causes, consequences, and reform*, New York, Cambridge University Press, 1999, p. 28.

<sup>8</sup>M. FRANZINI, *La corruzione come problema d'agenzia*, in Artoni R. (a cura di), *Teoria economica e analisi delle istituzioni*, Bologna, il Mulino, 1991.

delle condotte delittuose, tale per cui è preferibile individuare un elenco di azioni corrotte e sanzionabili piuttosto che adottare una *broad definition* di riferimento. In effetti, la definizione di differenti e varie tipologie di reato, ciascuna recante caratteristiche e sfaccettature dotate di elementi di unicità, è indispensabile per garantire che il fatto offensivo di un bene giuridicamente tutelato sia sanzionato con una pena proporzionale alla rilevanza del bene tutelato.

Sebbene il fenomeno riguardi anche le relazioni commerciali tra i paesi occidentali, occorre segnalare come esso si presenti in termini particolarmente acuti nei rapporti con i paesi del terzo mondo o in via di transizione economica. Ne deriva come gli effetti lesivi del reato finiscono per trascendere largamente la dimensione puramente interna, rendendo, così, ancora più evidenti le problematiche applicative; ciò in quanto alcuni degli elementi tipici della condotta si realizzano, in tutto o in parte, in territorio estero.

A rendere ancora più complicata la disamina del fenomeno è il fatto che esso risulti caratterizzato da una serie di profili significativi, ma al tempo stesso ben distinti, tra i quali emergono: il frequente e indiretto coinvolgimento negli schemi corruttivi dei vertici politico-amministrativi del paese straniero; il fatto che i soggetti che percepiscono il compenso illecito siano spesso dipendenti di società dallo statuto privatistico, possedute o controllate dallo Stato straniero; la ricorrente presenza di soggetti terzi rispetto al tradizionale schema bilaterale della corruzione, coinvolti nelle inchieste in qualità di intermediari di patti illeciti con agenti stranieri; il legame sempre più stretto tra le attività corruttive all'estero e il riciclaggio di capitali.<sup>9</sup>

Ciò premesso, è solo a partire dalla seconda metà degli anni '90, che si è andato delineando un consenso diffuso a livello internazionale volto

---

<sup>9</sup> F. HEIMANN, G. DELI, *Progress report 2010: enforcement of the OECD anti-bribery-Convention*, Berlin, Trasparecy International, luglio 2010, p. 16.

a reprimere condotte illecite e perpetrate fuori dai confini nazionali. Seppur con ritardo, tale interesse è divenuto centrale anche sul piano giuridico, tanto da occupare i primi posti nell'agenda di alcuni Stati che, in virtù del loro peso economico e politico, costituiscono l'espressione delle cosiddette "forze sociali prevalenti". Si sono, così, sviluppate una serie di iniziative da parte di istituzioni internazionali, dotate di competenza normativa o para normativa in materia economica.

Senza giungere ad un vero e proprio diritto penale unitario a livello europeo e persino mondiale, si è progressivamente sedimentato, nel settore del contrasto alle condotte corruttive, un vasto complesso di regole di fonte interna, regionale e internazionale, di valore cogente o, talvolta, meramente persuasivo.

Le norme elaborate in seno all'Unione europea e al Consiglio d'Europa e dalle principali organizzazioni e istituzioni internazionali, (ONU e OCSE *in primis*, ma anche World Bank e FMI), ai fini di una più efficace lotta alla corruzione, interagiscono e si condizionano reciprocamente al di fuori di un rigido ordine gerarchico. Emerge un attuale quadro normativo ampiamente sfaccettato e talvolta confusionario che è tale da rispecchiare il pluralismo delle fonti, tipico della globalizzazione economica e giuridica.

Si tratta, in ogni caso, di un processo evolutivo chiamato a rispondere ad esigenze reali, quali il livellamento del campo di gioco in un'economia sempre più interdipendente a livello globale, il ravvicinamento delle discipline sanzionatorie nazionali per evitare forme deteriori di *forum shopping*, una più efficace repressione di temibili forme di criminalità transnazionale.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> M. JOACHIM BONELL, O. MEYER, *The Impact of Corruption on International Commercial Contracts*, Bremen, Springer, 2015, p. 205 ss.

D'altra parte, occorre evidenziare come l'articolazione di questo *framework* giuridico, oltre a rispondere a varie istanze pubblicistiche e private, possa determinare implicazioni complesse e risvolti problematici, consistenti nella difficoltà di recepire atti normativi sovrastatali negli ordinamenti interni; ciò risulta principalmente connesso alle diversità culturali esistenti tra i paesi interessati dal processo di armonizzazione giuridica e ai rischi di collisione con i principi costituzionali dei diritti penali nazionali.

E' proprio in questo nuovo scenario che, a margine del diritto autoritativo tradizionale, forme più "morbide" di diritto, connotate da una funzione esortativa, hanno assunto un ruolo fondamentale. Ne deriva come, accanto ai tradizionali moduli imperniati sul binomio precetto-sanzione, affiorino, pure nel dominio penale che da sempre racchiude la massima espressione della coercizione statale, strumenti normativi sprovvisti di piena obbligatorietà, i quali affidano l'aspettativa di osservanza a sanzioni di natura reputazionale, secondo un meccanismo di *naming and shaming*.<sup>11</sup>

Un esempio può essere fornito dalle raccomandazioni, formulate dagli organismi appositamente preposti al controllo sull'attuazione delle convenzioni internazionali in materia di corruzione, che devono guidare l'evoluzione degli ordinamenti di ciascuno Stato Parte; si pensi al gruppo GRECO del Consiglio d'Europa o al Working Group on Bribery dell'OCSE, come ancora all'Intergovernmental Working Group, istituito presso l'ufficio delle Nazioni Unite per il crimine e la droga. Queste strutture, che saranno oggetto di precipua indagine, risultano partecipate in misura paritaria dai diversi paesi contraenti; esse sono chiamate ad esprimere i propri indirizzi di politica

---

<sup>11</sup> C. ROSE, *International Anti-corruption Norms: Their Creation and Influence on Domestic Legal Systems*, New York, Oxford University Press, 2015, p. 15 ss.

criminale, inserendosi in quegli spazi interpretativi lasciati aperti dai testi normativi convenzionali.

Risulta, quindi, chiaro l'intreccio di fonti che hanno alimentato questo settore del diritto penale, conferendogli un articolato assetto multilivello. Ciò avviene soprattutto nell'alveo della corruzione internazionale, come rivelano alcune vicende giudiziarie: fatti corruttivi, commessi all'interno di gruppi di imprese o da *joint-ventures* transnazionali con il coinvolgimento nel reato di intermediari stranieri e mediante il ricorso a fondi neri e a complesse transazioni finanziarie, nella maggior parte dei casi, estero su estero.

Ad ogni modo il presente lavoro non si limiterà ad esaminare le principali convenzioni internazionali e i vari strumenti di *soft law* aventi ad oggetto la corruzione internazionale, ma procederà con un'analisi comparatistica delle normative nazionali, funzionale a comprendere a pieno l'evolversi del fenomeno. Nell'intera trattazione saranno inseriti riferimenti essenziali alle esperienze normative straniere più significative. Particolare rilevanza sarà data al Foreign Corruption Act (FCPA) statunitense e allo UK Bribery Act del 2010. Ciò in quanto, il FCPA assurge a vero e proprio modello di disciplina nazionale, responsabile di avere influenzato il *trend* internazionale di penalizzazione della corruzione di pubblici ufficiali stranieri, svolgendo un ruolo pionieristico nel fissare parametri più severi nel giudizio di meritevolezza della pena.

E', infatti, noto come le pressioni esercitate dagli Stati Uniti sulla comunità internazionale per l'adozione di discipline uniformi nella repressione della corruzione di funzionari pubblici esteri siano sfociate, dopo circa un quarto di secolo, nella sostanziale universalizzazione del modello nordamericano. Altro motivo di interesse dell'esperienza giuridica statunitense riguarda il fatto che l'apparato punitivo del FCPA, dopo un periodo di sostanziale inerzia,

ha conosciuto negli ultimi anni un forte incremento applicativo da parte delle autorità di *enforcement* statunitensi (Department of Justice e SEC) facendo affiorare numerose questioni pratiche. Ne consegue che la conoscenza di tale regolamentazione risulti essere particolarmente utile nella disamina di quei problemi applicativi che cominciano ad affacciarsi nella prassi interna.

Obiettivo precipuo di questa prima parte del lavoro sarà, pertanto, quella di cogliere tutti gli aspetti di una disciplina penale della corruzione fortemente multilivello, così da far emergere il fenomeno in tutta la sua complessità.

## **2. Il contrasto alla corruzione in ambito regionale**

Come già evidenziato, a partire dalla metà degli anni '90 del secolo scorso, le principali istituzioni sovranazionali e internazionali si sono impegnate ad elaborare una serie di strumenti giuridici volti a reprimere, in modo serio e coordinato, le patologie corruttive, sia nella loro dimensione interna che nella loro dimensione internazionale.

In certi casi si è assistiti alla formazione del cosiddetto “Diritto morbido” (*soft law*), la cui adesione è libera e rimessa alla scelta dei singoli Stati e degli attori interessati, a cominciare dalle imprese multinazionali. Diversamente, altri strumenti hanno posto obblighi di incriminazione più incisivi e vincolanti per le parti contraenti, ponendo le basi di una risposta comune ai fini della creazione di un “Diritto imperativo o cogente” (*hard law*).<sup>12</sup> Questa seconda manifestazione ha avuto larga diffusione soprattutto in ambito regionale europeo. Ciò in quanto, sia per l'estensione geografica-funzionale e sia per l'intensità dei vincoli istituzionali che la caratterizzano, il fenomeno di regionalizzazione più riuscito del

---

<sup>12</sup> C. ROSE, *op. cit.*, p. 16 ss.



sistema globale è quello dell'Unione Europea, in quanto organizzazione sovranazionale particolarmente strutturata e dotata di propri organi esecutivi, legislativi e giudiziari. Occorre *in primis* rilevare come, grazie ai trattati susseguitisi nel corso del tempo, si possa oggi parlare di “europeizzazione del diritto penale”.<sup>13</sup>

A partire dal Trattato di Maastricht in poi, infatti, l'Unione Europea ha espresso una propria politica criminale, ponendosi come obiettivo quello di armonizzare e coordinare le legislazioni penali nazionali al fine di ostacolare il manifestarsi di varie tipologie di criminalità transnazionale.<sup>14</sup>

Peraltro, con il Trattato di Amsterdam, firmato il 2 ottobre 1997, l'Unione Europea si è impegnata a fornire ai cittadini un livello elevato di sicurezza in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

E' proprio in questa fase che la lotta ai fenomeni corruttivi su scala transnazionale viene per la prima volta inclusa, in modo esplicito, tra gli obiettivi dell'azione coordinata di prevenzione e repressione degli Stati membri. Non sorprende come il nuovo titolo VI, incorporato nel Trattato sull'Unione Europea, abbia stabilito testualmente come tale obiettivo debba essere perseguito prevenendo e reprimendo la criminalità organizzata o di altro tipo, in particolare il terrorismo, la tratta degli esseri umani e di reati contro i minori, il traffico illecito di droga e di armi, la corruzione e la frode.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Sul punto si veda G. SALCUNI, *L'europeizzazione del diritto penale: problemi e prospettive*, Milano, Giuffrè, 2011.

<sup>14</sup> G. GRASSO, L. PICOTTI, R. SICURELLA, *L'evoluzione del diritto penale nei settori d'interesse europeo alla luce del Trattato di Lisbona*, Milano, Giuffrè Editore, 2011; Cfr. M. FERRARESE, *Diritto sconfinato. Inventiva giuridica e spazi nel mondo globale*, Bari, Laterza, 2006, p. 54; DAVID, *L'armonizzazione legislativa, la politica criminale e le democrazie del Mercosur*, in Id., *Globalizzazione, prevenzione del delitto e giustizia penale*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 161;

<sup>15</sup> K. TIEDEMANN, *L'europeizzazione del diritto penale*, in *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, 1998, p.16; Cfr. A. BERNARDI, *Il ruolo del terzo*

Invero, in un primo momento gli ordinamenti penali nazionali venivano considerati, dalle istituzioni dell'Unione Europea, come un possibile intralcio all'esercizio delle libertà fondamentali europee. Sennonchè, con il passare del tempo, l'armonizzazione penale è progressivamente assunta al rango di fondamentale strumento di realizzazione degli scopi dell'Unione, soprattutto in vista della creazione di uno spazio di sicurezza e giustizia. In ogni caso, anche dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il diritto dell'Unione Europea, salvo nel caso di limitate e tuttora controverse eccezioni, non può costituire fonte immediata di norme incriminatrici negli Stati membri. E' ancora forte il convincimento che tale eventualità possa violare il principio di riserva di legge formale in materia penale e con esso le garanzie di democraticità sottese al principio stesso.<sup>16</sup>

Anche in virtù di tale circostanza, la politica criminale dell'Unione Europea ha manifestato gravi carenze, tra cui l'assenza di una linea unitaria in ordine all'*an* e al *quomodo* dell'intervento penale.

Ciò detto, si è cercato di rendere il più possibile armoniosa la disciplina in materia di corruzione internazionale, facendo ricorso ad una serie di decisioni, nonché all'adozione di strumenti convenzionali chiave.

Per completezza, si segnala che le fonti convenzionali di carattere regionale, *in subiecta materia*, sono varie. Le più significative sono senza dubbio: la Convenzione interamericana contro la corruzione, adottata dall'Organizzazione degli Stati americani il 29 marzo 1996; la Convenzione dell'Unione europea, del 26 maggio 1997, relativa alla

---

*pilastro UE nella europeizzazione del diritto penale. Un sintetico bilancio alla vigilia della riforma dei Trattati*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2007, p. 1171 ss; F. CALDERONI, *Organized Crime Legislation in the European Union*, Heidelberg, Springer, 2010.

<sup>16</sup> G. GRASSO, L. PICOTTI, R. SICURELLA, *op. cit.*, p. 38 ss.

lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari dell'Unione o dei suoi Stati membri; la Convenzione penale sulla corruzione, adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 27 gennaio 1999; la Convenzione sulla prevenzione e la lotta alla corruzione, adottata dai Capi di Stato e di Governo dell'Unione africana il 12 luglio 2003 e, infine, la Convenzione dell'Unione Africana sulla prevenzione e la lotta contro la corruzione, adottata il primo luglio del 2003 e che sarà oggetto di analisi.

### **2.1. La Convenzione degli Stati membri dell'Unione Europea del 26 maggio 1997**

Come già precedentemente rilevato, il cosiddetto “regionalismo” nell'area diritto penale può esplicarsi anche attraverso atti di tipo multilaterale, facenti capo al “diritto convenzionale pattizio” e, come tali, richiedenti una formale ratifica da parte degli Stati contraenti.

Sin dagli albori dell'Unione Europea, gli accordi intergovernativi sono assurti a strumento normativo principale per la lotta alla corruzione e per la tutela degli interessi finanziari dell'organizzazione *de quo*.

Sicuramente tra questi riveste un ruolo di prim'ordine la Convenzione, approvata sulla base dell'articolo k. 3, paragrafo 2, lettera C del Trattato sull'Unione europea, relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità Europee o degli Stati membri dell'Unione europea.<sup>17</sup>

Come si legge dalla relazione esplicativa della Convenzione, essa fu dettata nella convinzione che «*la principale lacuna sul fronte della*

---

<sup>17</sup> *Convention drawn up on the basis of Article K.3 (2) (c) of the Treaty on European Union on the fight against corruption involving officials of the European Communities or officials of Member States of the European Union*, Official Journal C. 195, 25/06/1997 P. 0002 – 0011, disponibile su <https://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41997A0625%2801%29:EN:HTML>.

*lotta alla corruzione presentante elementi di transnazionalità consiste nel frequente disinteresse che il diritto penale interno degli Stati manifesta nei confronti della corruzione dei pubblici ufficiali stranieri od appartenenti ad organizzazioni internazionali».*<sup>18</sup>

Stipulata a Bruxelles il 26 maggio 1997 ed entrata in vigore il 28 settembre 2005, è caratterizzata da un campo di applicazione che va ben oltre quello del Primo protocollo della Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, firmata nel settembre 1996. Effettivamente, quest'ultima, riguarda meri atti di corruzione che vedono coinvolti funzionari delle Comunità e degli Stati membri soltanto in caso di danno agli interessi finanziari delle Comunità, mentre la presente Convenzione si applica a tali atti anche qualora il danno riguardi unicamente uno Stato membro e non il bilancio dell'Unione Europea.

Ne deriva come la categoria dei beni oggetto di tutela si sia andata notevolmente ampliando fino a includere, non solo l'integrità delle risorse economiche europee, ma anche il regolare funzionamento dell'apparato amministrativo europeo, alla stregua dei principi di imparzialità e del buon andamento che devono guidare l'operato dell'azione amministrativa.<sup>19</sup>

Peraltro, non può essere tralasciato come esso costituisca il primo strumento giuridico adottato a livello internazionale contro le "tangenti" versate all'estero, che consente di incriminare i funzionari

---

<sup>18</sup> S. MANCORDERA, *La corruzione internazionale del pubblico agente. Linee dell'indagine penalistica*, Napoli, 1999, p.210; SALAZAR, *Diritto penale e diritto comunitario: la strana coppia*, in *Cassazione penale*, 1992, p. 1658.

<sup>19</sup> P. SZAREK-MASON, *The European Union's Fight Against Corruption: The Evolving Policy Towards Member States and Candidate Countries*, New York, Cambridge University Press, 2010, p. 58 ss.

comunitari, ma anche di perseguire gli atti di corruzione nei confronti di funzionari stranieri.

Nello specifico, la Convenzione sancisce l'impegno degli Stati membri di adottare le misure necessarie per assicurare che la corruzione attiva e passiva, quale definita dalla Convenzione, costituisca illecito penale a livello nazionale. Si tratta degli atti di corruzione commessi sia da funzionari comunitari o nazionali sia, a determinate condizioni, da ministri, parlamentari nazionali, membri degli organi giudiziari supremi e della Corte dei conti, membri della Commissione, del Parlamento europeo, della Corte di giustizia e della Corte dei conti europea, nell'esercizio delle loro funzioni.

Con l'obiettivo di stabilire un minimo comune denominatore nella determinazione degli elementi costitutivi del reato, viene fornita la definizione di corruzione attiva e passiva.

Ai sensi dell'articolo 1, la corruzione passiva si manifesta *«quando il funzionario deliberatamente, direttamente o tramite un intermediario, sollecita o riceve vantaggi di qualsiasi natura, per sé o per un terzo, o ne accetta la promessa per compiere o per omettere un atto proprio delle sue funzioni o nell'esercizio di queste, in violazione dei suoi doveri di ufficio»*; diversamente la corruzione attiva emerge quando *«una persona deliberatamente promette o dà, direttamente o tramite un intermediario, un vantaggio di qualsivoglia natura ad un funzionario, per il funzionario stesso o per un terzo, affinché questi compia o ometta un atto proprio delle sue funzioni o nell'esercizio di queste, in modo contrario ai suoi doveri d'ufficio»*.

Viene in ogni caso sancito l'obbligo, a carico degli Stati, di provvedere ad inserire nell'ordinamento suddette fattispecie criminose, contemplando al contempo sanzioni penali efficaci, proporzionate e dissuasive. L'articolo 5, dal titolo *Penalties*, prevede che *«Each Member State shall take the necessary measures to ensure*

*that the conduct referred to in Articles 2 and 3 (active and passive corruption), and participating in and instigating the conduct in question, is punishable by effective, proportionate and dissuasive criminal penalties, including, at least in serious cases, penalties involving deprivation of liberty which can give rise to extradition. 2. Paragraph 1 shall be without prejudice to the exercise of disciplinary powers by the competent authorities against national officials or Community officials. In determining the penalty to be imposed, the national criminal courts may, in accordance with the principles of their national law, take into account any disciplinary penalty already imposed on the same person for the same conduct».*

Appare interessante segnalare come nella definizione di pubblico ufficiale, a differenza del “modello autonomistico” prescelto della Convenzione OCSE e dalla Convenzione ONU, l’atto pattizio di cui si sta trattando, al pari della Convenzione del Consiglio d’Europa, rimandi *in primis* alla normativa penale del paese di appartenenza del soggetto pubblico coinvolto.

La Convenzione, inoltre, riprende quanto già in precedenza statuito dall’articolo 3 della Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità Europee, contemplando la responsabilità penale dei dirigenti delle imprese. Nello specifico viene statuito, all’articolo 6, come «*Ciascuno Stato membro debba prendere le misure necessarie per consentire che i dirigenti delle imprese ovvero qualsiasi persona che esercitino poteri decisionali o di controllo in seno ad un'impresa possano rispondere penalmente, secondo i principi stabiliti dal diritto nazionale, per gli atti di corruzione di cui all'articolo 3, commessi da persona soggetta alla loro autorità e per conto dell'impresa*».

Tra gli obiettivi principali di questa disposizione vi è sicuramente quello di fare in modo che i soggetti in posizione di comando, che

operino nell'ambito di un ente imprenditoriale, possano essere chiamati a rispondere penalmente nel caso in cui un individuo, sottoposto alla loro autorità, risulti direttamente coinvolto in una fattispecie corruttiva. Tale previsione contribuisce, pertanto, a delineare un nuovo modello di responsabilizzazione penale, fondato sul difetto o sulla mancanza di sorveglianza. Esso risulta, tuttavia, ancorato, secondo la tradizione penalistica continentale, ad un addebito di natura individuale. Tale nuovo modello appare, in ogni caso, fortemente limitato nelle sue potenzialità operative a causa dell'impossibilità di prescindere dall'effettiva consapevolezza della condotta corruttiva del sottoposto, secondo i canoni della responsabilità dolosa.<sup>20</sup>

In ultima analisi non può essere tralasciato come, in controtendenza rispetto ad altri atti pattizi in materia di lotta alla corruzione, quali la Convenzione del Consiglio d'Europa e quella dell'ONU, l'ambito applicativo dello strumento in esame non si estenda anche a condotte criminose ancillari o strumentali a quelle corruttive in senso stretto, come le false comunicazioni sociali, il traffico di influenza e il riciclaggio di capitali. Ciò evidenzia come non vi sia la pretesa o l'obiettivo ambizioso di affrontare il fenomeno corruttivo in tutte le sue sfaccettature e articolazioni, nè tantomeno di disegnare misure preventive da affiancare a quelle repressive penali.<sup>21</sup>

## **2.2. Le Convenzioni del Consiglio d'Europa: *Criminal Law Convention on Corruption* e *Civil Law Convention on Corruption* del 1999**

---

<sup>20</sup> L. KLIMEK, *Mutual Recognition of Judicial Decisions in European Criminal Law*, Bergisch, Springer, 2016, p. 552 ss.

<sup>21</sup> A. SPENA, *La corruzione: paradigmi e strategie di lotta nella normazione inter e sovranazionale*, in Aa.Vv., *Criminalità transnazionale fra esperienze europee e risposte penali globali*, Milano, 2005, p. 974.

Il Consiglio d'Europa rappresenta la più antica organizzazione intergovernativa europea, fondata il 5 maggio 1949 allo scopo di promuovere la democrazia e i diritti dell'uomo, l'identità culturale europea e la ricerca di soluzioni a problemi sociali nel continente. Ne fanno parte attualmente 47 Stati membri, di cui 28 appartenenti all'Unione Europea, tanto che spesso si utilizza il termine "Grande Europa".

Il Consiglio d'Europa persegue i suoi obiettivi principalmente attraverso accordi o convenzioni internazionali tra gli Stati parte, sebbene spesso questi siano aperti anche a Stati terzi. Ad ogni modo si tratta di accordi che non sono suscettibili di produrre effetti diretti all'interno dei vari ordinamenti, poiché richiedono, ai fini dell'efficacia giuridica, una ratifica da parte dei contraenti.

E' indubbio che il successo principale dell'Organizzazione, per quel che attiene la lotta alla corruzione, sia costituito dalla Convenzione penale sulla corruzione, redatta a Strasburgo il 27 gennaio 1999.<sup>22</sup>

Dal punto di vista cronologico, la Convenzione in esame può essere considerata il più importante strumento multilaterale adottato in materia, dopo la Convenzione OCSE del 1997, la quale sarà oggetto di successiva trattazione.

Dopo l'entrata in vigore nel luglio del 2002, grazie al raggiungimento della quattordicesima ratifica, l'atto è stato successivamente integrato dal protocollo addizionale del 2005. Quest'ultimo ha avuto l'obiettivo di allargare il suo ambito applicativo, includendo nel suo alveo quelle

---

<sup>22</sup> G. DE AMICIS, *Cooperazione giudiziaria e corruzione internazionale: verso un sistema integrato di forme e strumenti di collaborazione tra le autorità giudiziarie*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 60 ss.



condotte che interessano gli arbitri in questioni commerciali, civili e di altra natura.<sup>23</sup>

Con riferimento al testo della Convenzione, non può essere tralasciato come esso risulti ampio e organico, nonché imperniato sull'obiettivo di coordinare la definizione e l'incriminazione di una molteplicità di condotte *lato sensu* corruttive e migliorare la cooperazione internazionale al fine di non lasciarle impunte.<sup>24</sup>

Stautendo obblighi di penalizzazione estesi e dettagliati, la nozione di corruzione che fa da sfondo alla strategia perseguita dai redattori, è certamente più estesa ed inclusiva rispetto a quella facente leva sul rapporto di scambio tra due parti.

Orbene, rientra nella fattispecie criminosa non solo la condotta corruttiva in senso stretto (*bribery*), ma in generale quel comportamento posto in essere da «*persone investite di responsabilità nel settore pubblico o privato, che violino doveri derivanti dal loro status di pubblico ufficiale, dipendente privato o collaboratore indipendente o qualsiasi altra relazione e sia finalizzato ad ottenere vantaggi indebiti di qualsiasi tipo per sé o per altri*».<sup>25</sup>

Tale disposizione permette, dunque, di includere, tra gli illeciti condotte corruttive perpetrate da un'estesa cerchia di pubblici agenti, pubblici ufficiali nazionali, pubblici ufficiali stranieri, membri di assemblee pubbliche nazionali e straniere, funzionari di

---

<sup>23</sup> D. SOYALTIN, *Europeanisation, Good Governance and Corruption in the Public Sector: The Case of Turkey*, New York, CRC Press, 2017, p. 23 ss.

<sup>24</sup> J. DE ZWAAN, M. LAK, A. MAKINWA, P. WILLEMS, *Governance and Security Issues of the European Union: Challenges Ahead*, The Hague, Springer, 2016, p. 252 ss.

<sup>25</sup> Vengono, pertanto, contemplati non solo quei comportamenti legati alla corruzione in senso stretto, ma altresì specifiche forme di corruzione come quella nel settore privato (artt. 7 e 8) o il traffico di influenze (art. 12) e, altresì, illeciti strumentali o variamente connessi e reati di corruzione, come il riciclaggio dei proventi illeciti (art. 13) e i reati contabili e fiscali: false fatturazioni, omessa registrazione dei pagamenti, violazione in materia contabile.

organizzazioni internazionali, membri di assemblee parlamentari internazionali, giudici e funzionari di tribunali internazionali.

Ciò detto, a differenza di altri strumenti pattizi internazionali come la Convenzione OCSE, l'atto in esame non mira a fornire una definizione autonoma di funzionario, limitandosi a rinviare a quella indicata dall'ordinamento di appartenenza del medesimo.

Ciononostante, è prevista una clausola di salvaguardia posta a presidio della coerenza interna agli ordinamenti nazionali, che prevede come *«in caso di procedimenti penali che coinvolgono un pubblico ufficiale di un altro Stato, lo Stato che promuove il procedimento può applicare la definizione di pubblico ufficiale soltanto nella misura in cui tale definizione è compatibile con il proprio diritto nazionale»* (art.1, lett. b).<sup>26</sup>

Ciò implica che la descrizione fornita dalla normativa nazionale potrebbe non essere derimente, allorchè la persona coinvolta appaia sprovvista dello *status* di pubblico ufficiale alla luce di principi dello Stato procedente.<sup>27</sup>

In linea con tali considerazioni, la Convenzione del Consiglio d'Europa richiede, poi, l'incriminazione della corruzione passiva dei pubblici ufficiali stranieri e che questa non subordini la punibilità delle condotte corruttive allo svolgimento di operazioni economiche internazionali; ciò si differenzia dalla Convenzione OCSE del 1997,

---

<sup>26</sup> Va altresì segnalato come, seguendo le intenzioni del Consiglio d'Europa, la nozione di persona *“che dirige o lavora per un ente privato”* non sia ristretta alle relazioni di lavoro subordinato, ma copra anche gli altri tipi di rapporti, come quelli tra partners, o tra avvocato e cliente. Ciò permette di includere anche tutti coloro che fanno parte del consiglio di amministrazione, così come i consulenti o agenti commerciali nel caso in cui siano in grado impegnare la responsabilità della società. Di fatto, gli unici a restare esclusi dalla nazione in esame risulterebbero essere i soci o azionisti.

<sup>27</sup> Council of Europe, *Explanatory report on the Criminal Law Convention on Corruption*, 1 dicembre 1998, § 30.

imperniata sullo scopo unico di proteggere la competizione su scala internazionale.

Peraltro, la richiesta di penalizzazione della corruzione passiva, posta in essere da pubblici ufficiali stranieri, trova il suo fondamento nell'esigenza di garantire la solidarietà internazionale della comunità degli Stati; ciò in quanto «*la corruzione costituisce un reato serio che può essere perseguito da tutti gli Stati contraenti e non soltanto dallo Stato di appartenenza del pubblico ufficiale corrotto*»<sup>28</sup>.

Con riferimento all'aspetto sanzionatorio, la Convenzione richiede l'adozione di sanzioni e misure che si rivelino essere efficaci, proporzionate e dissuasive, includendo come possibile misura la privazione della libertà in grado di permettere l'estradizione e la confisca degli strumenti e dei proventi illeciti, anche per equivalente.<sup>29</sup>

Si segnala, peraltro, che la Convenzione è aperta all'adozione anche di Stati terzi, non membri del Consiglio d'Europa, e che la sua implementazione è monitorata dal GRECO attraverso un meccanismo di valutazione reciproca tra gli Stati (*peer review*) del quale si tratterà più avanti.

Particolare attenzione destano, altresì, quelle disposizioni in materia di personalità delle persone giuridiche che, a seconda delle scelte operate dagli Stati parte, può assumere natura penale o extra penale. L'art. 18 stabilisce che «*ciascuna Parte adotta le necessarie misure legislative e di altra natura per garantire che le persone giuridiche possano*

---

<sup>28</sup> *Explanatory note*, cit., § 48.

<sup>29</sup> L'articolo 9, dal titolo, *Bribery of officials of international organisations* prevede, a tale riguardo, «*Each Party shall adopt such legislative and other measures as may be necessary to establish as criminal offences under its domestic law the conduct referred to in Articles 2 and 3, when involving any official or other contracted employee, within the meaning of the staff regulations, of any public international or supranational organisation or body of which the Party is a member, and any person, whether seconded or not, carrying out functions corresponding to those performed by such officials or agents*».

*essere ritenute responsabili dei reati di corruzione attiva, di traffico d'influenza e di riciclaggio di capitali ai sensi della presente Convenzione, quando tali reati sono commessi per conto delle medesime da parte di qualsiasi persona fisica che agisca sia individualmente sia quale membro di un organo della persona giuridica che esercita un potere direttivo nel suo seno in base a: un potere di rappresentanza della persona giuridica; o una facoltà decisionale a nome della persona giuridica; o una facoltà di esercitare un controllo nell'ambito della persona giuridica; come pure la partecipazione di tale persona fisica a titolo di complice o d'istigatore alla commissione dei suddetti reati».*<sup>30</sup>

Con riferimento alla competenza, l'art. 17 include nell'oggetto dell'obbligo di incriminazione, oltre alle condotte corruttive realizzate nel territorio dello Stato, anche quelle che si manifestano all'estero, a condizione che ricorra un elemento di coordinamento con l'ordinamento interno, in modo da estendere l'applicabilità della fattispecie incriminatrici interne anche a quegli episodi che vedono coinvolti un funzionario nazionale, un membro di una pubblica assemblea nazionale, un funzionario internazionale che sia anche cittadino.<sup>31</sup>

Le statuizioni della Convenzioni risultano, poi, ulteriormente rafforzate dalla connessa iniziativa del Consiglio d'Europa, legata all'adozione di uno strumento convenzionale specificatamente volto alla tutela privatistica dei diritti lesi.

---

<sup>30</sup> M. MALAGNINO, *La responsabilità degli enti dipendente da reato: Principi generali e criteri di attribuzione* in *Diritto Penale dell'Impresa*, Jey editore, 2015, p. 10 ss.

<sup>31</sup> J. PIERINI, *La corruzione passiva del pubblico ufficiale straniero: Repressione nell'ambito del contrasto della criminalità organizzata*, Torino, Giappichelli Editore, 2017, p. 37 ss.

In questo scenario si colloca la Convenzione civile sulla corruzione<sup>32</sup> che intende fornire agli Stati specifici rimedi di natura giurisdizionale; ciò al fine di consentire, alle persone danneggiate da un atto di corruzione, di agire sul piano civile per la tutela dei propri diritti ed interessi e per il risarcimento dei danni subiti.<sup>33</sup> Un risarcimento che, ai sensi dell'articolo 3 della presente Convenzione, risulta essere di ampio spettro, tanto da coprire non solo il danno materiale, ma altresì il mancato guadagno e il danno non patrimoniale.

Nello specifico, la Convenzione costituisce il primo tentativo volto a definire norme comuni internazionali nel campo del diritto civile e della corruzione, obbligando le Parti Contraenti a contemplare, nelle loro legislazioni nazionali, una serie di ricorsi o azioni di carattere legale. Essa, peraltro, a differenza di altri accordi internazionali, si impegna a fornire una definizione di carattere generale della corruzione. Nello specifico all'art. 2 si afferma «*For the purpose of this Convention, "corruption" means requesting, offering, giving or accepting, directly or indirectly, a bribe or any other undue advantage or prospect thereof, which distorts the proper performance of any duty or behaviour required of the recipient of the bribe, the undue advantage or the prospect thereof*».

Il testo dell'accordo è suddiviso in tre capitoli, che coprono: le misure da adottare a livello nazionale, la cooperazione internazionale e il controllo dell'applicazione e le clausole finali. Al momento della

---

<sup>32</sup> Firmata nel 1999, la Convenzione civile sulla corruzione è entrata in vigore il primo novembre 2003; è stata firmata da 42 Stati (tutti facenti parte del Consiglio d'Europa, ad eccezione di uno, la Bielorussia), di cui 35 hanno proceduto all'atto di ratifica in un momento successivo. L'obiettivo della Convenzione è quello di rafforzare la cooperazione internazionale per la lotta contro la corruzione, riconosciuta come una forte minaccia allo sviluppo economico e al corretto funzionamento dei mercati.

<sup>33</sup> E. PFÖSTL, *Rapporti tra Unione Europea e Organizzazioni Internazionali*, Roma, Editrice Apes, p. 235.

ratifica della Convenzione, gli Stati si impegnano a recepirne i principi e le norme nelle loro legislazioni nazionali, tenendo conto delle loro situazioni particolari.

Nel preambolo vengono riportate alcune delle esternalità negative associate alla corruzione, quale reale minaccia per la preminenza del diritto, della democrazia e dei diritti dell'uomo, e come tale in grado di ostacolare lo sviluppo economico e mettere a repentaglio il funzionamento corretto e leale delle economie di mercato. A tal fine è configurabile anche l'ipotesi di "*State responsibility*", statuendo all'articolo 5 «*Each Party shall provide in its internal law for appropriate procedures for persons who have suffered damage as a result of an act of corruption by its public officials in the exercise of their functions to claim for compensation from the State or, in the case of a non-state Party, from that Party's appropriate authorities*».

L'articolo 8 del suddetto strumento impone espressamente alle Parti contraenti di sancire, mediante disposizioni normative, la nullità del patto di corruzione o la mera sanzione dell'annullabilità per vizio del consenso nel caso in cui il contratto stipulato sia conseguenza della corruzione. Ne deriva come, a livello civilistico, oltre all'accordo corruttivo dovranno essere, altresì, contemplate le tipologie contrattuali che ne costituiscono diretta attuazione, ovvero sono ad esso strumentalmente o funzionalmente collegate. Tale assunto contribuisce a qualificare i fatti di corruzione come reati-contratto, sul presupposto del pieno coinvolgimento, nel fenomeno corruttivo, di quei rapporti negoziali rientranti in un più ampio contesto programmatico, nel quale il singolo atto di corruzione viene ad inserirsi.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup>W. H. BYRNES, R. J. MUNRO, *Money Laundering, Asset Forfeiture and Recovery and Compliance – A Global Guide*, LexisNexis, 2018, p. 121 ss.

### ***2.3. The African Union Convention on Preventing and Combating Corruption***

Ai fini della presente trattazione, altro strumento a carattere regionale che merita di essere analizzato è indubbiamente la Convenzione dell'Unione Africana per la prevenzione e la lotta alla corruzione del 2004.<sup>35</sup>

L'Accordo si va ad inserire in un contesto particolarmente difficile come quello africano. Nell'ultimo indice di percezione della corruzione, pubblicato da Transparency International, emerge come ben quattro paesi dell'Africa subsahariana siano quelli con il più alto tasso di corruzione al mondo. Si tratta di aree in cui la maggior parte della popolazione è costretta a versare “tangenti” per risolvere problemi burocratici e amministrativi.<sup>36</sup>

Il testo della Convenzione comprende un preambolo e 28 articoli. Il preambolo ricorda gli obblighi in materia di diritti umani imposti agli Stati, riconoscendo come sia necessario promuovere e proteggere i diritti fondamentali, compresi i diritti economici, sociali e culturali, osservando l'uguaglianza, la giustizia e la pace.

Il preambolo impone, altresì, alle Parti di coordinare e intensificare la loro cooperazione, l'unità, la coesione e gli sforzi per il raggiungimento di migliori condizioni di vita, a beneficio di tutti i popoli africani.<sup>37</sup>

La corruzione viene, poi, contemplata sia nel settore privato che in quello pubblico, obbligando gli Stati parte ad adottare idonee misure

---

<sup>35</sup> *African Union Convention on Preventing and Combating Corruption*, 11 Luglio 2003.

<sup>36</sup> *A redefining moment for Africa*, Transparency International, 2018, disponibile su [https://www.transparency.org/news/feature/a\\_redefining\\_moment\\_for\\_africa](https://www.transparency.org/news/feature/a_redefining_moment_for_africa).

<sup>37</sup> O. E. HAWTHORNE, S. MAGU, *Corruption Scandals and their Global Impacts*, Routledge, New York, 2018, p. 187 ss.

legislative e amministrative al fine di reprimere il reato *de quo*, una fattispecie che in Africa costa circa 148 miliardi di dollari l'anno.<sup>38</sup>

Nello specifico l'articolo 1 definisce la corruzione «*acts and practices including related offences proscribed in this Convention and illicit enrichment as the significant increase in the assets of a public official or any other person, which he or she cannot reasonably explain in relation to his or her income*».

L'articolo 4 include, negli atti di corruzione, «*the offering of illicit payments; acts or omissions by government officials for the purpose of obtaining a bribe; the fraudulent diversion by a public official or any other person of any property belonging to the state or its agencies; the offering or giving, promising, soliciting accepting, undue advantage to or by any person in a private sector entity; the use or concealment of proceeds derived from the acts enumerated in the Convention; and participation as a principal, co-principal, agent, instigator, accomplice, accessory after the fact, in a conspiracy to commit enumerated acts*».

Altro impegno assunto dagli Stati parte si sostanzia nell'adottare tutte le misure necessarie a stabilire, mantenere e rafforzare le autorità nazionali anticorruzione, i sistemi interni di contabilità, nonché quei programmi finalizzati a promuovere l'educazione e la sensibilizzazione delle popolazioni, ai fini del rispetto del bene e dell'interesse pubblico alla lotta contro la corruzione.

L'*African Union Convention on Preventing and Combating Corruption* si pone essenzialmente quattro obiettivi, ovvero «*first, to promote and strengthen the development in Africa of anti-corruption*

---

<sup>38</sup> A. OYEBODE, *An Overview of Corruption in Nigeria, in Political Reform and Economic Recovery in Nigeria*, (I.A. Ayua & D.A. Guobadia, eds., 2001), p. 602; Cfr. D. HESSE, T. DUNFEE, *Fighting Corruption: A Principled Approach; The C2 Principles (Combating Corruption)*, 33 *Cornell International Law Journal*, 2000, 593-595.



*mechanisms; second, to promote, facilitate and regulate co-operation among state parties; third, to remove obstacles to the enjoyment of human rights, including economic, social and cultural rights; and fourth, to establish conditions necessary to foster transparency and accountability in the management of public affairs».*<sup>39</sup>

Ad ogni modo, sebbene lo strumento *de quo* si affianchi ad altri sforzi rintracciabili a livello internazionale, apportando peraltro delle novità consistenti sostanziali nel collegare la corruzione ai diritti umani, essa, tuttavia, manca di precisare il contenuto di questa relazione, attraverso un quadro coerente di rimedi a favore dei soggetti vittime di violazione dei diritti umani. Piuttosto, l'Accordo sembra concentrarsi maggiormente sulle sanzioni penali, non prevedendo disposizioni specifiche volte a garantire il diritto al risarcimento per le vittime dei fenomeni corruttivi, in particolare per individui o gruppi che risultano essere maggiormente vulnerabili.<sup>40</sup>

Invero, non può essere tralasciato come spesso i governi si mostrino piuttosto restii all'idea di trasporre le iniziative anticorruzione nel quadro dei diritti umani. Tuttavia, il legame tra corruzione e diritti umani, in particolare quelli economici, sociali e culturali, è diretto e forte e difficilmente può essere contestato. Orbene, mentre il diritto umanitario attribuisce ai singoli il diritto a vivere una vita dignitosa e in modo che sia favorito lo sviluppo e la prosperità, la corruzione, in particolare quella su larga scala, impedisce la piena realizzazione di questi obiettivi fondamentali; ciò, in quanto, il reato in esame è suscettibile di pregiudicare irrimediabilmente quelle che sono le risorse di uno Stato, generando povertà e crisi economica, esternalità

---

<sup>39</sup> N. PARISI, P. DE PASQUALE, A. DAMATO, *op. cit.*, p. 203 ss; Cfr. S. ALEO, *Criminalità transnazionale e definizione della criminalità organizzata: il requisito dell'organizzazione*, cit., p. 17.

<sup>40</sup> K. OLANIYAN, *Corruption and Human Rights Law in Africa*, Oxford, Bloomsbury Publishing, 2014, p. 68 ss.

che inevitabilmente amplificano il problema della fame, delle malattie e dell'insicurezza.<sup>41</sup>

L'approccio adottato dalla Convenzione sembrerebbe essere proprio quello di favorire l'adeguatezza e l'efficacia della responsabilità delle istituzioni e dei sistemi progettati per proteggere i diritti umani.

Tuttavia la mancanza, nel testo, di disposizioni volte a introdurre un equo indennizzo per la violazione dei diritti connessi al manifestarsi di pratiche corruttive vanifica in un certo senso gli sforzi fatti dallo strumento in esame, del quale si riconosce in ogni caso la grande potenzialità. In ogni caso è indubbio che contrastare il fenomeno della corruzione prendendo a riferimento il diritto umanitario, non solo favorisca l'attuazione della Convenzione, ma contribuisca anche a rafforzare la responsabilità internazionale *in subiecta materia*; ciò specialmente nel continente africano, dove il rispetto di tali diritti costituisce, talvolta, un'eccezione piuttosto che la regola.

E' opportuno segnalare come la Convenzione sia stata ratificata da Stati quali Nigeria ed Etiopia che, come si avrà modo di approfondire nel terzo capitolo della presente trattazione, sono ad alto rischio di corruzione. E' proprio in questi paesi che lo strumento *de quo* è chiamata a svolgere un ruolo di prim'ordine. Si pensi all'articolo 5 che, intitolato "*Legislative and other measures*" elenca gli obblighi previsti in caso a ciascun contraente, tra i quali «*Strengthen national control measures to ensure that the setting up and operations of foreign companies in the territory of a State Party shall be subject to the respect of the national legislation in force; establish, maintain and strengthen independent national anticorruption authorities or*

---

<sup>41</sup> M. ARNONE, S. BORLINI, *Corruption: Economic Analysis and International Law*, Northampton, Edward Elgar Publishing, 2014, p. 456; M. PIETH, *The 2009 Recommendation of the OECD on Combating Bribery: Bringing Public Sector and Private Sector Initiatives Together*, in PARISI (a cura di), *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Napoli, 2011, p. 612 ss.

*agencies; adopt legislative and other measures to create, maintain and strengthen internal accounting, auditing and follow-up systems, in particular, in the public income, custom and tax receipts, expenditures and procedures for hiring, procurement and management of public goods and services».*

### **3. La lotta alla corruzione in ambito internazionale**

L'attenzione della comunità internazionale nei confronti degli atti corruttivi e, nello specifico di quelli commessi da pubblici ufficiali, non è di lungo corso. Si rileva, infatti, come il primo strumento elaborato *in subiecta materia* risalga solo al 10 luglio 1975, anno in cui venne firmata la Risoluzione dell'Organizzazione degli Stati Americani sulla condotta delle imprese transnazionali; si dovrà attendere il 1979 per l'elaborazione di un primo accordo internazionale in materia di pagamenti illeciti, predisposto dal Comitato consultivo economico e sociale dell'ONU.<sup>42</sup>

E' indubbio come tale presa di coscienza corrisponda, dal punto di vista temporale, all'affiorare del fenomeno della globalizzazione degli affari commerciali.

E' soltanto negli anni '70 che si iniziano a percepire in modo allarmante agli effetti distorsivi delle regole della concorrenza nei mercati internazionali, causati dal susseguirsi di una prassi corruttiva che va ormai consolidandosi, soprattutto in certe aree geografiche.<sup>43</sup>

Le tangenti vedono sempre più il coinvolgimento di multinazionali e pubblici ufficiali stranieri, pronti a giungere a compromessi pur di acquisire appalti o concessioni. E' proprio lo stretto legame che

---

<sup>42</sup> G. DE AMICIS, *Cooperazione giudiziaria e corruzione internazionale*, op. cit., p. 50 ss.; Cfr. C. BASSIOUNI, *Le fonti e il contenuto del diritto penale internazionale*, Milano, Giuffrè, 1999, p. 155.

<sup>43</sup> S. MANACORDA, *La corruzione internazionale del pubblico agente*, op. cit., p. 13.

intercorre tra globalizzazione degli scambi e globalizzazione della fattispecie criminosa a mettere in luce la pericolosità di tale illecito e del suo potenziale.

D'altra parte, è stato rilevato come *«il ricorso frequente a strutture imprenditoriali e ad elaborati meccanismi di intermediazione finanziaria, circolazione del denaro e dissimulazione della reale natura delle transazioni commerciali, oltre al coinvolgimento di attori economici di estrazione medio-alta ed alla connessione funzionale con altri reati di natura tipicamente economica, siano tutti indici rilevatori dell'oggettiva inclusione della corruzione nell'ambito della criminalità economica internazionale»*.<sup>44</sup>

Peraltro, all'interno del generale modello definitorio della corruzione internazionale, è opportuno distinguere più tipologie, tra loro strettamente connesse e, a volte, sovrapponibili in un'unica fattispecie concreta, ancorchè connotate da elementi strutturali identificativi e divergenti.

Nello specifico si configura la corruzione transnazionale ogni qual volta gli elementi tipici della condotta siano posti in essere, in tutto o in parte, in territorio estero, frazionandosi in un contesto geografico multinazionale; diversamente la corruzione del pubblico agente straniero e quella del pubblico agente internazionale si realizza quando nella commissione dell'illecito è coinvolta una delle due figure.<sup>45</sup>

Nella prima fattispecie la condotta si manifesta nel territorio di più Stati; ciò si verifica soprattutto nel caso di pagamenti fatti transitare avvalendosi di intermediari operanti in paesi *offshore*, traendo

---

<sup>44</sup> G. DE AMICIS, *Cooperazione giudiziaria e corruzione internazionale*, op. cit., p. 50 ss.

<sup>45</sup> M. LEVI, *Globalisation, corruption and business*, in *Responding to the challenges of corruption (Acts of the International Conference in Milan, 19-20 novembre 1999)*, p. 123.

vantaggio dalla frammentazione territoriale delle giurisdizioni nazionali.<sup>46</sup>

Diversamente, nella seconda fattispecie, è il contenuto stesso del bene giuridico leso a sconfinare la dimensione interna dell'atto corruttivo, le cui modalità di connessione si inseriscono tra le opacità dei controlli sui diversi centri decisionali e di spesa delle organizzazioni internazionali.<sup>47</sup>

Sono varie, sebbene spesso tra loro non coordinate e frutto di opinioni non convergenti, le soluzioni messe a punto, in seno ai vari fori internazionali, con lo scopo di reprimere il dilagante fenomeno della corruzione.

Orbene, a partire dagli anni '90 si sono susseguite diverse iniziative negoziali globali che si pongono come obiettivo quello di definire obblighi interni di penalizzazione delle condotte corruttive, nonché l'attivazione di più efficaci meccanismi di cooperazione giudiziaria e di polizia tra gli Stati parte delle varie organizzazioni internazionali e regionali.

Ne deriva come l'ultimo ventennio risulti particolarmente denso per quanto riguarda la produzione di accordi *in subiecta materia*. E' possibile citare, tra quelli maggiormente degni di nota: la Convenzione dell'Organizzazione degli Stati Americani, firmata a Caracas il 29 maggio 1996; la Convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione dei pubblici ufficiali stranieri nelle transazioni commerciali internazionali firmata a Parigi il 21 novembre 1997; La Convenzione

---

<sup>46</sup> D. PULITANO, *La responsabilità da reato degli enti: i criteri di impugnazione*, in *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, 2002, p. 405.

<sup>47</sup> P. BERNASCONI, *La confisca e la punibilità del riciclaggio del provento della corruzione di pubblici funzionari*, in *Rivista trimestrale di Diritto penale dell'economia*, 1996, p.539; Cfr. G. COLOMBO, *Le indagini della magistratura italiana nei reati contro la pubblica amministrazione. Il danno conseguente alla corruzione*, in *Questione Giustizia*, 1994, p. 467 s.

sulla criminalità organizzata in ambito ONU, aperta alla firma a Palermo il 15 dicembre 2000, i cui articoli 8 e 9 impongono agli Stati parte di procedere alla penalizzazione delle condotte di corruzione attiva e passiva, oltre che di dotarsi di una regolamentazione idonea a reprimere la fattispecie; la Convenzione globale sulla corruzione aperta alla firma a Merida, in Messico, nel dicembre 2003, nel cui preambolo viene affermato come la corruzione, minacciando la stabilità e la sicurezza della società, sia tale da minare le istituzioni e i valori della democrazia, dell'etica e della giustizia, mettendo in pericolo lo sviluppo sostenibile nonché la stessa effettività della *rule of law*.<sup>48</sup>

#### **2.4 The Inter-American Convention Against Corruption**

A dimostrazione di come gli obiettivi di lotta alla corruzione siano perseguibili efficacemente a livello regionale è interessante accennare alla Convenzione interamericana, firmata a Caracas il 29 marzo del 1996 ed entrato in vigore il 6 marzo del 1997.<sup>49</sup>

Invero, il merito di aver adottato tale atto, ufficialmente sottoscritto in sede internazionale, deve essere attribuito all'Organizzazione degli Stati Americani (OAS). Lo strumento in esame, entrato in vigore nel 1997, rappresenta il compromesso tra due diverse istanze; da un lato quella di matrice latino-americana che esprime l'esigenza di una reciproca assistenza legale e di un'eventuale estradizione e, dall'altro

---

<sup>48</sup> Cfr. G. MARINUCCI, *Societas puniri potest»: uno sguardo sui fenomeni e sulle discipline contemporanee*, in *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, 2002, p. 1193; Cfr. N. PARISI, D. RINOLDI, *L'applicazione in Italia di strumenti giuridici internazionali contro la corruzione*, in AA.VV., *Il prezzo della tangente*, a cura di G. FORTI, Milano, Vita e pensiero, 2003, *op. cit.*, p.199.

<sup>49</sup>A. CARLOS, S. WERKSMAN, *The Inter-American Convention Against Corruption: Annotated with Commentary*, New York, 2003, p. 12 ss.

lato, l'interesse degli Stati nordamericani ad una criminalizzazione transfrontaliera in campo economico.<sup>50</sup>

La consapevolezza degli effetti nefasti del fenomeno corruttivo emerge con evidenza nello stesso preambolo, in occasione del quale viene ribadito «*fighting corruption strengthens democratic institutions and prevents distortions in the economy, improprieties in public administration and damage to a society's moral fiber [...] corruption is often a tool used by organized crime for the accomplishment of its purposes*».

Non si può tralasciare come, diversamente rispetto a quanto riscontrato in altri progetti analoghi, la Convenzione interamericana non si apra con un obbligo di incriminazione, piuttosto con un'elencazione di misure di carattere preventivo. A tal fine l'articolo 3 statuisce «*States Parties agree to consider the applicability of measures within their own institutional systems to create, maintain and strengthen: 1. Standards of conduct for the correct, honorable, and proper fulfillment of public functions. These standards shall be intended to prevent conflicts of interest and mandate the proper conservation and use of resources entrusted to government officials in the performance of their functions [...] 2. Mechanisms to enforce these standards of conduct. 3. Instruction to government personnel to ensure proper understanding of their responsibilities and the ethical rules governing their activities. 4. Systems for registering the income, assets and liabilities of persons who perform public functions in certain posts as specified by law and, where appropriate, for making such registrations public. 5. Systems of government hiring and*

---

<sup>50</sup> M. W. COLLIER, *Political Corruption in the Caribbean Basin: Constructing a Theory to Combat Corruption*, New York, Routledge, 2013, p. 172 ss.

*procurement of goods and services that assure the openness, equity and efficiency of such systems. 6. Government revenue collection and control systems that deter corruption. 7. Laws that deny favorable tax treatment for any individual or corporation for expenditures made in violation of the anticorruption laws of the States Parties 8. Systems for protecting public servants and private citizens who, in good faith, report acts of corruption, including protection of their identities, in accordance with their Constitutions and the basic principles of their domestic legal systems [...]».*

Si tratta di un'elencazione alquanto esaustiva che mira a conferire allo strumento *de quo* carattere di concretezza e specificità.

Si rileva, peraltro, come solo nella seconda parte del testo si contempli l'incriminazione della corruzione interna e di quella transazionale, disciplinando, oltre che le tradizionali e più comuni fattispecie corruttive, anche l'ipotesi di "*Illicit Enrichment*", afferente alla condotta del pubblico ufficiale che abbia conseguito un «*significant increase in the assets of a government official that he cannot reasonably explain in relation to his lawful earnings during the performance of his functions*». <sup>51</sup>

Ad ogni modo, le maggiori potenzialità della Convenzione si ritiene risiedano nei profili di giurisdizione che risultano particolarmente garantisti. A tale riguardo l'articolo 5 stabilisce come «*Each State Party may adopt such measures as may be necessary to establish its jurisdiction over the offenses it has established in accordance with this Convention when the offense is committed by one of its nationals or by a person who habitually resides in its territory. Each State Party*

---

<sup>51</sup> B. P. LOUGHMAN, R. A. SIBERY, *Bribery and Corruption: Navigating the Global Risks*, Washington, John Wiley & Sons, 2011, p. 29 ss.



*shall adopt such measures as may be necessary to establish its jurisdiction over the offenses it has established in accordance with this Convention when the alleged criminal is present in its territory and it does not extradite such person to another country on the ground of the nationality of the alleged criminal».*

Ne deriva come il raggio di azione risulti essere particolarmente ampliato, tanto da permettere il perseguimento di crimini commessi nel proprio territorio o al di fuori, da propri nazionali o da persone che risiedono nel territorio nazionale.

### **3.1. La Convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali**

Per comprendere l'importanza rivestita dall'OCSE nella lotta alla corruzione internazionale, considerata quale *rational-choice strategy* di penetrazione di un'impresa nei mercati internazionali, è opportuno accennare al momento storico in cui questa si è andata sviluppando.<sup>52</sup>

Fino agli inizi degli anni '90 del secolo scorso, la maggior parte delle multinazionali costituite o aventi la propria sede in paesi ad economia avanzata, potevano impunemente corrompere funzionari stranieri per agevolare transazioni di natura commerciale. Infatti, secondo il diritto penale interno degli Stati di provenienza, a rilevare erano solo le qualifiche pubblicistiche nazionali. Le pratiche corruttive

---

<sup>52</sup> L'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) – in inglese *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD), e in francese *Organisation de coopération et de développement économiques* (OCDE) – è un'organizzazione internazionale di studi economici per i paesi membri, paesi sviluppati aventi in comune un'economia di mercato. L'organizzazione svolge prevalentemente un ruolo di assemblea consultiva che consente un confronto delle esperienze politiche, per la risoluzione dei problemi comuni, l'identificazione di pratiche commerciali e il coordinamento delle politiche locali e internazionali dei paesi membri. L'OCSE conta 35 paesi membri e ha sede a Parigi nello Château de la Muette.

oltrefrontiere, nella mentalità delle autorità governative del tempo, erano se non proprio guardate con smaliziato compiacimento, quantomeno tollerate quale espediente necessario per assicurare la competitività degli investitori o esportatori nazionali nei mercati stranieri emergenti e fortemente competitivi, come quelli africani, asiatici e latino-americani.<sup>53</sup>

Nella maggior parte degli ordinamenti le imprese erano persino autorizzate a scomputare dai ricavi le tangenti erogate, purché correttamente rappresentate in contabilità. Le pratiche corruttive erano divenute, così, un fenomeno pervasivo, specialmente in determinate aree geografiche in cui la cultura della corruzione era particolarmente radicata e in determinati settori produttivi, ad esempio in quello petrolifero, farmaceutico o degli appalti.<sup>54</sup>

Non stupisce, quindi, che le attenzioni dell'OCSE si siano inizialmente focalizzate proprio sulle implicazioni fiscali della corruzione, in considerazione del fatto che la deducibilità delle tangenti corrisposte a pubblici ufficiali stranieri si traduceva, inevitabilmente, in un ulteriore volano per le prassi anticorruzione nei mercati internazionali.<sup>55</sup>

Per reagire a tale situazione, nel 1996, il Consiglio dell'OCSE emanò una prima raccomandazione (*Tax Recommendation*), centrata su problematiche tributarie, con la quale esortò i paesi membri che non vietavano la deducibilità delle tangenti corrisposte a pubblici ufficiali stranieri, a riesaminare questo trattamento; ciò al fine di rendere più

---

<sup>53</sup> A. GRAYCAR, R. G. SMITH, *Handbook of Global Research and Practice in Corruption*, Edward Elgar Publishing, 2011, p. 319 ss.

<sup>54</sup> A. BLUNDELL-WIGNALL, *Foreign Direct Investment, Corruption and the OECD Anti-Bribery Convention*, Paris, OECD Publishing, 2017, p. 89 ss.

<sup>55</sup> H. COHEN, A. MARRIOTT, *International Corruption*, London, Thomson, 2014, p. 48 ss.; A. KATHLEEN, *The 1998 OECD Convention: An Impetus for Worldwide Changes in Attitudes Toward Corruption in Business Transaction*, 37 *American Business Law Journal*, 2000, p. 490.

agevole la tendenza a considerare illecite le tangenti corrisposte a pubblici ufficiali stranieri.<sup>56</sup>

Con il passare del tempo tutti gli Stati aderenti all'OCSE hanno risposto a tale istanza. Per inciso, va notato che l'ordinamento italiano non necessitava, sul punto, di adattamenti, giacchè i costi collegati ad attività illecite non erano e non sono ricompresi tra i comportamenti negativi di cui al titolo I, capo VI (redditi di impresa) del TUIR. Attualmente, come informa l'OCSE, la deducibilità fiscale delle tangenti è vietata in tutti e 38 gli Stati sottoscrittori della Convenzione anticorruzione.

Nel 1997 l'Organizzazione adottò una seconda raccomandazione di più ampio respiro, con la quale i paesi membri vennero invitati a prevedere, nel loro ordinamento, il reato di corruzione che vede coinvolta la figura del pubblico ufficiale straniero. Si tratta di una disposizione che anticipa quello che, allo stato attuale, costituisce il più significativo strumento normativo della politica *anti-bribery* dell'OCSE. Orbene, si tratta della nota Convenzione sulla lotta della corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali, firmata a Parigi il 18 dicembre 1997, ed entrata in vigore il 5 febbraio 1999.<sup>57</sup>

La sua adozione è espressione di una sempre più diffusa consapevolezza, da parte comunità internazionale, che l'impegno per la repressione del fenomeno debba essere condotto su più fronti, sia nei paesi in via di sviluppo che in quelli esportatori di capitali.<sup>58</sup> Ciò si

---

<sup>56</sup> *Recommendation of the council on the tax deductibility of bribes to foreign public officials*, 11 aprile 1996 (C/M 89 (96) 8/PROV).

<sup>57</sup> Convenzione dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali, (DAFFE/IME/BR(97)16/REV), aperta alla firma a Parigi il 17 dicembre 1997.

<sup>58</sup> B. HUBER, *La lotta alla corruzione in prospettiva sopranazionale*, in *Rivista Trimestrale Diritto Penale dell'Economia*, 2001, p. 470;

traduce anche nel successo della Convenzione, sottoscritta dai 34 Stati membri dell'Organizzazione, ma anche da 5 Stati non membri ovvero Brasile, Argentina, Bulgaria, Sudafrica e Russia. L'adesione di quest'ultima, avvenuta nel 2012, risulta particolarmente pregnante se si pensa a quanto la prassi corruttiva sia radicata nel tessuto sociale del paese.<sup>59</sup>

La Convenzione in esame, essendo uno strumento di diritto internazionale pattizio, si differenzia dalle raccomandazioni precedentemente emanate dall'Organizzazione, poichè suscettibile, mediante ratifica, di acquisire piena vincolatività per gli Stati aderenti, a prescindere dal fatto che siano membri dell'OCSE.<sup>60</sup>

Invero, prima dello sviluppo di quello che poi sarebbe risultato essere lo strumento internazionale di riferimento nella lotta *anti-bribery*, nella maggior parte dei paesi, con l'eccezione degli Stati Uniti, non si poneva alcuna attenzione alle fattispecie corruttive perpetrate da pubblici ufficiali stranieri, che rimanevano in tal modo sostanzialmente impuniti.<sup>61</sup>

---

<sup>59</sup> Un elemento che permette di differenziare tale strumento, dalla Convenzione ONU del 2003, ha riguardo al numero e al tipo di Paesi che lo hanno ratificato. La Convenzione ONU può, infatti, vantare l'adesione di Stati fortemente eterogenei tra loro, sia sotto il profilo politico che giuridico ed economico, includendo Paesi in via di sviluppo, oltre che Stati industrializzati.

<sup>60</sup> L'art. 13 della Convenzione prevede, infatti, «*Until its entry into force, this Convention shall be open for signature by OECD Members and by Non-Members which have been invited to become full participants in its Working Group on Bribery in International Business Transactions. 2. Subsequent to its entry into force, this Convention shall be open to accession by any non-signatory which is a member of the OECD or has become a full participant in the Working Group on Bribery in International Business Transactions or any successor to its functions. For each such non-signatory, the Convention shall enter into force on the sixtieth day following the date of deposit of its instrument of accession*».

<sup>61</sup> L. BORLINI, P. MAGRINI, *La lotta alla corruzione internazionale dall'ambito OCSE alla dimensione ONU*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2011, p. 15; L. BORLINI, *La lotta alla corruzione internazionale: le Convenzioni dell'OCSE e delle NU, il caso Enelpower e la tangentopoli irachena*, in *Comunità internazionale*, 2005, p. 75.

E' proprio in questo scenario che gli Stati Uniti, temendo che la loro intransigente disciplina interna in materia di corruzione internazionale fosse in grado svantaggiare le imprese americane nella competizione globale, solleccitarono a più riprese l'emanazione di uno strumento in grado di diffondere una lotta alla corruzione che fosse effettivamente condivisa.

Alla base dell'Accordo *de quo* sottostà una concezione economico-commerciale dei fenomeni corruttivi, giacchè l'impegno a prevenire e contrastare la *bribery* sui mercati internazionali riflette un'esigenza di efficienza economica.<sup>62</sup>

Non desta stupore come, tra tutti gli accordi internazionali susseguitisi nel corso degli anni *in subiecta materia*, questo è quello che risulti maggiormente connesso alle dinamiche innescate dalla globalizzazione economica e alla conseguente integrazione dei mercati su scala internazionale.

Le imprese multinazionali, contemplate nel testo, sono chiamate a rispettare le disposizioni in esso contenute in quanto predisposte ai fini di un'efficace e trasparente concorrenza. Ne deriva come la centralità dello scopo della Convenzione non risieda nel garantire l'integrità e il corretto funzionamento della pubblica amministrazione coinvolta dagli illeciti corruttivi, bensì nello scongiurare quelle distorsioni concorrenziali che ne costituiscono la conseguenza.

D'altronde, armonizzare gli ordinamenti nazionali permette di formulare una risposta repressiva certamente più univoca e pregnante, contribuendo, di guisa, a tutelare gli interessi economici dei partecipanti alla competizione globale, ora in grado di operare in condizioni di parità.

---

<sup>62</sup> M. PIETH, *Harmonising Anti-corruption Compliance: The OECD Good Practice Guidance 2010*, Zurich, Dike Publishers, p. 14 ss.

Ciò detto, la corruzione, così come contemplata nel dato testuale, «*sugge all'orbita gravitazionale dei delitti contro la pubblica amministrazione, a rilevanza di diritto penale interno, per essere attratta dalla più ampia e complessa orbita della criminalità economica transnazionale*». <sup>63</sup>

Ad ogni modo, appare riduttivo guardare alla Convenzione come ad un mero strumento di tutela degli interessi economici e del libero mercato. Tra i vari fattori che hanno favorito la sua adozione rientra certamente l'acquisizione della consapevolezza circa la diffusione del fenomeno e dei suoi devastanti effetti sui paesi in via di sviluppo; le potenzialità e le prospettive future del progresso materiale e sociale di alcuni territori risultava, infatti, ostacolata dalle continue manifestazioni corruttive, che assurgevano a motore di una parte sostanziale degli approvvigionamenti pubblici.

Orbene, occorre evidenziare come il principale obbligo sancito dalla Convenzione OCSE riguardi l'introduzione, negli ordinamenti nazionali, della fattispecie di corruzione di pubblico ufficiale straniero nel contesto delle *international business transactions*.

Invero, diversamente da quanto previsto dalla Convenzione ONU, non vengono contemplate le fattispecie di corruzione domestica, la corruzione in affari privati e neppure il lato passivo della corruzione pubblica internazionale. <sup>64</sup>

Nello specifico l'articolo 1, comma 1, della Convenzione stabilisce che ogni Parte «*shall take such measures as may be necessary to establish that it is a criminal offence under its law for any person intentionally to offer, promise or give any undue pecuniary or other*

---

<sup>63</sup> G. MANNOZZI, *Percezione della corruzione e dinamiche politico-criminali di contenimento e repressione del fenomeno corruttivo*, in *Rivista trimestrale di Diritto penale dell'Economia*, 3/2011, pp. 445-475.

<sup>64</sup> J. PIERINI, *op. cit.*, p. 37 ss.

*advantage, whether directly or through intermediaries, to a foreign public official, for that official or for a third party, in order that the official act or refrain from acting in relation to the performance of official duties, in order to obtain or retain business or other proper advantage in the conduct of international business».* In realtà, la disposizione non costituisce una forma di penalizzazione diretta, essendo a tal fine necessario un atto di recepimento interno.

Il comma seguente, nel trattare le varie sfaccettature che la fattispecie è in grado di assumere, prevede altresì come ciascuno Stato «*shall take any measures necessary to establish that complicity in, including incitement, aiding and abetting, or authorisation of an act of bribery of a foreign public official shall be a criminal offence. Attempt and conspiracy to bribe a foreign public official shall be criminal offences to the same extent as attempt and conspiracy to bribe a public official of that Party*».

A tal fine, il commento alla Convenzione specifica che l'incitazione e le altre forme di complicità, oltre ad essere intese nel senso ordinario del termine nelle legislazioni nazionali, non comportano diverse responsabilità specifiche se il reato principale non viene a configurarsi. Le limitazioni riguardano le tradizionali forme di partecipazione nel reato della complicità e non osta ad alcuna estensione, nella legislazione nazionale, della punibilità all'istigazione quale forma autonoma di reato, come del resto previsto anche nell'ordinamento italiano all'articolo 322 del codice penale.<sup>65</sup>

Un elemento che ha fatto notevolmente discutere, all'interno del testo della Convenzione, è costituito dalla nozione di pubblico ufficiale

---

<sup>65</sup> M. PIETH, N. BONUCCI, *The OECD Convention on Bribery: A Commentary*, 2013, p. 324; G. SACERDOTI, *La Convenzione OCSE e la sua laboriosa attuazione in Italia*, in Aa.Vv., *Responsabilità d'impresa e strumenti internazionali anticorruzione*, (a cura di G. SACERDOTI), p. 71.

straniero. A tal proposito l'art. 1 della Convenzione statuisce come per “*foreign public official*” si intenda «*any person holding a legislative, administrative or judicial office of a foreign country, whether appointed or elected; any person exercising a public function for a foreign country, including for a public agency or public enterprise; and any official or agent of a public international organisation*».

Sono, quindi, fissati due criteri complementari per decidere in merito al possesso della qualifica pubblicistica da parte di un soggetto: il primo riguarda la sua veste formale-istituzionale, ovvero la titolarità di un ufficio presso uno Stato straniero o il legame con un'organizzazione pubblica internazionale; l'altro, di tipo oggettivo-funzionale, è imperniato sull'esercizio di una *public function*. Dando rilievo all'esercizio concreto delle funzioni, la *OECD Convention* fa proprio anche il criterio oggettivo-funzionale dell'attività suscettibile di assumere rilievo penale<sup>66</sup>.

Ciò trova riscontro anche in vari paesi europei, tra cui Germania e Italia, nei quali si prescinde dal necessario inserimento organico del soggetto all'interno dell'amministrazione.<sup>67</sup>

Ne consegue che, pure soggetti operanti *iure privatorum* ben potrebbero, in forza del criterio funzionale in esame, essere collocati nel recinto dei pubblici agenti ai fini del diritto penale. Non è, quindi, necessario che la persona, secondo un procedimento formale o istituzionale da parte dello Stato di appartenenza, sia adibita alle suddette funzioni.<sup>68</sup>

---

<sup>66</sup> A. GRAYCAR, R. G. SMITH, *Handbook of Global Research and Practice in Corruption*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2011, p. 319 ss.

<sup>67</sup> P. DE NARDIS, *Rapporto annuale 2010. L'etica pubblica oggi in Italia: prospettive analitiche a confronto*, Roma, Apes, 2011, p. 178 ss.

<sup>68</sup> D. GALLO, *La corruzione di pubblici ufficiali stranieri e di funzionari delle organizzazioni internazionali: considerazioni critiche sulla convenzione OCSE del 1997*, in *Il contrasto alla corruzione nel diritto interno e nel diritto internazionale*, Padova, p. 377-400.



Ciò detto occorre evidenziare come, nel delineare la circonferenza semantica della qualifica di pubblico ufficiale, il paese contraente non sia tenuto a riprodurre, alla lettera, la definizione eseguita dal testo convenzionale. Ciò che preme il legislatore pattizio è che la verifica del processo di qualifica non segua le cadenze del diritto straniero, giacché ciò potrebbe determinare un'insuperabile difficoltà probatoria. Sotto questo profilo, la nozione di pubblico ufficiale straniero, tracciata dalla Convenzione OCSE, tradisce la sua attitudine espansiva, proprio in relazione al criterio funzionale e segnatamente alle ipotesi di esercizio di funzioni pubbliche da parte di un soggetto non istituzionalmente incardinato della pubblica amministrazione.

Con riferimento all'elemento pubblicistico, il punto 12 dei *Commentaries* stabilisce come «*“Public function” includes any activity in the public interest, delegated by a foreign country, such as the performance of a task delegated by it in connection with public procurement*».<sup>69</sup>

Sempre al medesimo punto si specifica come l'impresa pubblica sia costituita da «*any enterprise, regardless of its legal form, over which a government, or governments, may, directly or indirectly, exercise a dominant influence. This is deemed to be the case, inter alia, when the government or governments hold the majority of the enterprise's subscribed capital, control the majority of votes attaching to shares issued by the enterprise or can appoint a majority of the members of the enterprise's administrative or managerial body or supervisory board*».

Alla luce di tale disposizione deve ritenersi pubblica un'impresa, a

---

<sup>69</sup> Si tratta di note esplicative, disponibili sul sito [http://www.oecd.org/daf/antibribery/ConvCombatBribery\\_ENG.pdf](http://www.oecd.org/daf/antibribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf), adottate dai negoziatori e poi approvate nel corso della Conferenza negoziale nel novembre 1997.

prescindere dallo *status* giuridico formale che le è stato attribuito, qualora ne ricorrano i relativi presupposti sostanziali.<sup>70</sup>

A titolo esemplificativo, si fa riferimento alle situazioni in cui l'esecutivo possieda la maggioranza del capitale sottoscritto dalla società, controlli la maggioranza dei voti assegnati alle azioni emesse dall'impresa o possa nominare la maggioranza dei membri degli organi amministrativo, gestionale o di sorveglianza dell'ente. La dottrina aggiunge all'elenco altre circostanze di contesto, in grado di denotare un dominio indiretto, come quelle in cui lo Stato abbia il potere di incidere sulla politica e sui processi decisionali di una società, ad esempio fornendo istruzioni vincolanti ai suoi amministratori e persino ipotesi di influenza ufficiosa, come nel caso di una compagnia aerea controllata *de facto* dai familiari dei membri governativi.<sup>71</sup>

Si tratta, in definitiva, di un'accezione di ampia portata, che potrebbe condurre a catalogare come pubbliche anche imprese che operano secondo moduli organizzativi privatistici e senza essere controllate direttamente o formalmente dallo Stato.

Invero, solamente nel caso in cui l'impresa, ancorchè pubblica, si inserisca nel mercato come un vero e proprio operatore, alla stregua dei principi dell'investitore privato che governano un'economia di mercato «*without preferential subsidies or other privileges*», l'ufficiale non dovrà essere «*deemed to perform a public function*».

Ne consegue che, per eludere le disposizioni della Convenzione, si dovrà accertare che l'impresa non sia stata agevolata in alcun modo dallo Stato, elemento particolarmente difficile da provare nell'ambito

---

<sup>70</sup> F. FERRARO, S. GAMBACURTA, *Anticorruzione*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2013, p. 23 ss.

<sup>71</sup> L. BAGNOLI, *Quale responsabilità sociale per l'impresa?*, Milano, Franco Angeli, 2004; C. CASAVOLA, *op. cit.*, p. 84 ss.

delle autorità nazionali, soggette a continui poteri di controllo e gestione da parte dell'ordinamento.<sup>72</sup>

Sul punto, l'intento del legislatore convenzionale era tenere conto del sempre più frequente trasferimento, mediante procedimenti di privatizzazione, di funzioni o servizi di rilievo obiettivamente pubblicistico al settore privato, come elettricità, gas, trasporti, servizi postali. Anziché puntare, come altri strumenti convenzionali, su un arricchimento del catalogo della fattispecie penali *latu sensu* corruttive, introducendo in particolare la figura della corruzione tra privati, esso sembra aver prescelto la strada della dilatazione della qualifica pubblicistica richiamata dal tipo della corruzione pubblica internazionale.<sup>73</sup>

Proprio ciò ha condotto, nei *Commentaries* della Convenzione, ad un sostanziale affievolimento del requisito oggettivo e funzionale dell'esercizio di pubbliche funzioni su quello soggettivo-organizzatorio dell'influenza dominante.

Dall'analisi delle disposizioni dedicate a chiarire l'aspetto pubblicistico di determinate posizioni, emerge come l'elemento veramente innovativo della Convenzione risieda nel fatto che, ai fini dell'ottenimento della qualifica di *public official*, l'interprete non debba essere vincolato a quanto statuito dall'ordinamento interno.<sup>74</sup>

Questo in quanto, il maggiore timore che pervade la Convenzione

---

<sup>72</sup> Nel punto 14 dei *Commentaries* si specifica «A “public enterprise” is any enterprise, regardless of its legal form, over which a government, or governments, may, directly or indirectly, exercise a dominant influence. This is deemed to be the case, inter alia, when the government or governments hold the majority of the enterprise's subscribed capital, control the majority of votes attaching to shares issued by the enterprise or can appoint a majority of the members of the enterprise's administrative or managerial body or supervisory board».

<sup>73</sup> J. PIERINI, *op. cit.*, p. 37 ss.

<sup>74</sup> S. M. CARBONE, (a cura di), *L'Unione europea a vent'anni da Maastricht: verso nuove regole. XVII Convegno SIDI, 31 maggio-1 giugno 2012*, Genova, Napoli, 2013.

OCSE, si sostanzia nel fatto che il contrasto alla corruzione, quale fattore distorsivo della libera competizione economica sui mercati internazionali, possa essere indebolito o ostacolato dalle peculiarità e da eventuali lacune normative dei diritti locali.<sup>75</sup>

In effetti, tale strumento è stato messo a punto per reprimere fenomeni corruttivi che trovano terreno fertile in contesti particolarmente complessi dal punto di vista giuridico, culturale e sociale come i paesi ad economia emergente, dove i pagamenti corruttivi tendono ad essere maggiormente tollerati.

Ciononostante, muovendo da una definizione di pubblico ufficiale straniero svincolata dalla *lex loci*, risulta particolarmente complesso tralasciare completamente la cognizione del diritto locale, specie per ciò che concerne le regole che disciplinano lo svolgimento dell'attività e i poteri appartenenti al soggetto di riferimento: tutte le informazioni in assenza delle quali vengono meno le basi per applicare in modo affidabile la norma definitoria interna.

In ogni caso, sul terreno delle qualifiche pubblicistiche penalmente rilevanti, si è ancora lontani dal realizzare una reale convergenza tra le legislazioni nazionali, tanto in ambito OCSE quanto nelle più ristrette aree di integrazione regionale come l'Unione Europea.

Il terreno più accidentato, nell'ottica del diritto penale appare proprio quello delle *public utilities* che, in Europa, sotto la spinta del legislatore comunitario, hanno conosciuto intensi processi di privatizzazione e il più delle volte anche di liberalizzazione, nonché delle imprese partecipate o controllate dallo Stato; un modello organizzativo, quest'ultimo, che dal contesto cinese si sta diffondendo

---

<sup>75</sup> M. PIETH, N. BONUCCI, *The OECD Convention on Bribery: A Commentary*, *op. cit.*, p. 324.

in tutto il mondo asiatico e nelle economie emergenti.<sup>76</sup>

A fronte dell'inarrestabile espansione di questi modelli misti, connotati da una marcata ibridazione tra pubblico e privato, diviene ancora più impellente l'enucleazione, a livello internazionale, di chiari criteri discretivi tra attività economiche veramente privatistiche e funzioni di rilievo pubblicistico. Partendo da questa prospettiva appare evidente che, per affrontare razionalmente i problemi interpretativi posti dalla privatizzazione di enti e/o attività dell'allocazione e di attività private in imprese partecipate dallo Stato, i criteri decisivi siano: il conferimento pubblicistico di compiti da parte della pubblica amministrazione, requisito sostanzialmente corrispondente alla definizione di "pubbliche funzioni" fornite dal commento 12 della Convenzione OCSE; lo sfoltimento dell'attività in un regime economico speciale o anti-competitivo.

Queste sono le variabili realmente decisive che permettono di decifrare la riferibilità dell'attività alla pubblica amministrazione e, quindi, l'esistenza di un'attività pubblicistica rilevante sul versante del diritto penale.<sup>77</sup>

Non scevra da incognite si rivela anche la nozione di funzionari di un'organizzazione internazionale, rispetto alla quale può risultare difficile individuare gli enti che possono rientrare nel concetto di "*public international organization*". Nei *Commentaries* è stato adottato, anche questa volta, un criterio definitorio autonomo ed aperto, stabilendosi che la locuzione in esame include qualsiasi Organizzazione Internazionale formata da Stati, governi, e altre organizzazioni pubbliche internazionali, a prescindere dalla forma e

---

<sup>76</sup> M. PIETH, *International efforts to combat corruption, in Huber (a cura di), Combating Corruption in European Union*, Koln, 2002, p. 133.

<sup>77</sup> G. SACERDOTI, *op. cit.*, p. 71; P. BERNASCONI, *op. cit.*, p. 539; G. COLOMBO, *op. cit.*, p. 467 ss.

dall'ambito di competenze, tra cui ad esempio, l'Unione Europea.<sup>78</sup>

Per completezza va segnalato, infine, che la Convenzione non si occupa della questione del finanziamento illecito ai partiti, ai funzionari politici o candidati alle elezioni politiche; questi, secondo il dettato convenzionale, non rientrano, in quanto tali, nella nozione di *public official*.<sup>79</sup> L'unica eccezione è rintracciabile, seppur in modo indiretto, nei *Commentaries*, in cui si osserva che il possesso della qualifica *de qua* potrebbe essere desunto anche dall'esercizio *de facto* di una funzione pubblica da parte di soggetti che, pur non assumendo dal punto di vista nominalistico la veste di pubblici ufficiali, siano espressione, in determinati contesti politico ordinamentali, della pubblica autorità.

Con riferimento al campo applicativo della fattispecie corruttiva di cui all'art. 1, c. 1, della Convenzione, è importante far emergere alcuni rilevi.

*In primis* occorre evidenziare come la condotta che si intende contestare ha ad oggetto esclusivamente il fatto del privato<sup>80</sup>.

Viene in rilievo, pertanto, la sola corruzione attiva del funzionario straniero e internazionale, ovvero la condotta del privato consistente

---

<sup>78</sup> Al punto 17 dei *Commentaries* «“Public international organisation” includes any international organisation formed by states, governments, or other public international organisations, whatever the form of organisation and scope of competence, including, for example, a regional economic integration organisation such as the European Communities».

<sup>79</sup> G. SACERDOTI, *op. cit.*, p. 73; T. PIERINI, *op. cit.*, p. 37 ss.

<sup>80</sup> Il punto 1 dei *Commentaries* «This Convention deals with what, in the law of some countries, is called “active corruption” or “active bribery”, meaning the offence committed by the person who promises or gives the bribe, as contrasted with “passive bribery”, the offence committed by the official who receives the bribe. The Convention does not utilise the term “active bribery” simply to avoid it being misread by the non-technical reader as implying that the briber has taken the initiative and the recipient is a passive victim. In fact, in a number of situations, the recipient will have induced or pressured the briber and will have been, in that sense, the more active».

nell'offrire, promettere o fornire un qualsiasi indebito beneficio pecuniario o di altra natura a vantaggio di un pubblico ufficiale di un paese importatore.<sup>81</sup>

Ne deriva come, per una scelta politico-criminale, la corruzione passiva esuli dal raggio operativo della fattispecie pattizia, di guisa che la bilateralità del reato risulti venir meno sin dall'origine.

Si rinviene, infatti, una sostanziale asimmetria tra gli obblighi imposti al privato (potenziale *bribe payer*), sottoposto alle norme di attuazione della *OECD Convention* dello Stato di cui ha la nazionalità, e quelli imposti al pubblico ufficiale (potenziale *bribe taker*), che sfugge dall'ambito di applicazione dello strumento in esame, giacchè la corruzione passiva non rientra nel suo nucleo di intervento.<sup>82</sup> Ai sensi della Convenzione, spetta, quindi, agli Stati sanzionare la corruzione passiva dei loro funzionari, ossia «*the offence committed by the official who receives the bribe*».<sup>83</sup>

Ne deriva un eccessivo spazio di libertà lasciato in capo a ciascuno Stato inerente al processo di criminalizzazione delle condotte passive (*passive bribery*).

Per ciò che attiene alla distinzione tra corruzione attiva e passiva, lo strumento ripropone la distinzione già introdotta con Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale.

---

<sup>81</sup> D. GALLO, *op. cit.*, p. 377-400.

<sup>82</sup> Si deve considerare la scelta di perseguire in giudizio un *public official* straniero stranieri avrebbe condotto al verificarsi di innumerevoli conflitti di giurisdizione. Peraltro, così statuendo, sono stati evitati i problemi di immunità sia degli agenti stranieri che dei funzionari internazionali che si sarebbero manifestati nel caso in cui la corruzione passiva fosse stata fatta rientrare nell'ambito di applicazione della Convenzione.

<sup>83</sup> Al punto 1 dei Commentaries «*[t]he Convention does not utilise the term "active bribery" simply to avoid it being misread by the non-technical reader as implying that the briber has taken the initiative and the recipient is a passive victim. In fact, in a number of situations, the recipient will have induced or pressured the briber and will have been, in that sense, the more active*».

L'elemento differenziale rispetto al testo di quest'ultima si sostanzia ha ad oggetto il profilo psicologico richiesto, ovvero il dolo specifico. Ai sensi dell'articolo 16, infatti, la condotta corruttiva deve essere diretta ad ottenere o conservare «*business or other undue advantage in relation to the conduct of international business*».

Diversamente da quanto avviene nel caso di corruzione passiva, gli *OECD Firms* siano obbligati ad introdurre il reato di corruzione attiva nei loro ordinamenti, a prescindere dalla circostanza che il paese del pubblico ufficiale straniero coinvolto abbia ratificato o meno la Convenzione.<sup>84</sup>

Alla luce di quanto riportato, emerge come, nel modello convenzionale, la corruzione non abbia acquisito la natura di reato a concorso necessario. Si tratta, infatti, di una condotta unilaterale consistente nell'offerta, promessa o effettiva dazione di un vantaggio indebito.<sup>85</sup>

Ciononostante, sul piano della proiezione psicologica dell'azione, anche il modello regolatorio dell'OCSE resta saldamente ancorato alla tradizionale configurazione della corruzione quale scambio tra un vantaggio indebito e uno specifico atto d'ufficio, secondo lo schema tipico *do ut des*.

Certo è che l'atto deve essere posto in essere dal privato per indurre il pubblico agente a compiere o astenersi dal compiere atti in relazione all'espletamento dei suoi doveri d'ufficio; una finalità, questa, che risulta strutturalmente incompatibile con la corruzione *ex post facto* o susseguente, oppure con le ipotesi in cui la dazione sia stata fatta al

---

<sup>84</sup> P. DE NARDIS, *Rapporto annuale 2010. L'etica pubblica oggi in Italia: prospettive analitiche a confronto*, Roma, Apes, 2011, p. 178 ss.

<sup>85</sup> N. PARISI, P. DE PASQUALE, A. DAMATO, *op. cit.*, p. 203 ss.



fine di propiziarsi il pubblico ufficiale, nella prospettiva di richiedere futuri favori.<sup>86</sup>

Peraltro, l'inciso «*official act or refrain from acting in relation to the performance of official duties*» di cui all'art. 1, deve essere interpretato in senso ampio, andando ad includere qualsiasi utilizzo della posizione di pubblico ufficiale, a prescindere dal fatto che sia riconducibile alle sue specifiche competenze.<sup>87</sup>

Peraltro, si rileva come il campo applicativo dell'articolo 1 non si limiti a contemplare la corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (corruzione propria). Alla luce del punto 4 dei *Commentaries*, il reato si configura allo stesso modo, anche se «*or not the company concerned was the best qualified bidder or was otherwise a company which could properly have been awarded the business*». Di fatto è richiesta, soltanto, la circostanza che il *public official* abbia operato in relazione all'espletamento dei suoi doveri d'ufficio.

Invero, secondo una prima ricostruzione, tale disposizione potrebbe risultare non perfettamente in linea rispetto a quanto indicato nel punto 4 dei *Commentaries* che riconduce al “vantaggio indebito” «*something to which the company concerned was not clearly entitled, for example, an operating permit for a factory which fails to meet the statutory requirements*». In realtà, deve essere segnalato che, per i compilatori della *OECD Convention*, non si ravvisa alcuna contraddizione, giacché l'ottenimento di un affare, attraverso un atto corruttivo, costituisce *ex se* un vantaggio indebito, non necessitando a tal fine alcun ulteriore accertamento. Ne consegue come sia indifferente che l'aggiudicatario del contratto sia il migliore offerente

---

<sup>86</sup> C. ROSE, *op. cit.*, p. 15 ss.

<sup>87</sup> J. PIERINI, *op. cit.*, Giappichelli Editore, 2017, p. 37 ss.

oppure quello meno qualificato, ed altresì la rispondenza o meno del contratto all'interesse della pubblica amministrazione, avuto riguardo specialmente al modo in cui il pubblico agente ha fatto uso dei suoi poteri discrezionali.

In definitiva, se l'esercizio di poteri del *public official* risulta in qualche modo condizionato da una patologia corruttiva, l'interesse all'imparzialità è pregiudicato.<sup>88</sup>

L'obiettivo perseguito dai redattori si sostanzia nel ricondurre, in seno all'alveo della fattispecie incriminatrice, una varietà di forme di favoritismo che, sebbene non direttamente collegate alla violazione di uno specifico dovere d'ufficio, siano comunque suscettibili di predisporre un vantaggio indebito per la controparte, pregiudicando così la libera e corretta competizione economica.

Non rappresentano casi isolati quelli che vedono il privato ottenere una significativa riduzione dei tempi di compimento di pratiche amministrative formalmente conformi ai doveri d'ufficio, così da acquisire una posizione privilegiata rispetto ai concorrenti.

In ragione di ciò, i redattori della Convenzione si sono mostrati particolarmente cauti, tanto da utilizzare, con riguardo al vantaggio preso di mira dal privato, l'espressione "*improper*" piuttosto che "*unlawful*".

Alla luce di tali considerazioni è opportuno rilevare come, l'illecito oggetto della *OECD Convention*, prescinda non solo dalla realizzazione necessariamente plurisoggettiva della fattispecie, secondo il modello tradizionale del reato-contratto, ma anche dalla consueta bipartizione tra corruzione propria e impropria. La finalità va rintracciata in un'esigenza di carattere probatorio, avuto riguardo

---

<sup>88</sup> M. PIETH, *op. cit.*, p. 14 ss.

soprattutto ai casi di esercizio di poteri discrezionali, rispetto ai quali è più complicato applicare le categorie di legittimo o illegittimo.<sup>89</sup>

Ciò che emerge con chiarezza è che, obiettivo principale delle disposizioni in esame, sia quello di ostacolare le fattispecie corruttive che risultano più ostiche dal punto di vista economico, ovvero quelle che coinvolgono somme cospicue più che *small facilitation payments*.<sup>90</sup>

Invero, i compilatori della Convenzione, pur consapevoli delle esternalità negative prodotte dai flussi di pagamento esigui, sono convinti che per reprimere tale prassi, sia più opportuno agire con interventi di carattere extra-penale, ad esempio mediante il sostegno statale a programmi di *good governance*.<sup>91</sup>

Tale prospettiva risulta senz'altro condivisibile; il fatto che «*l'apparato coercitivo penale di uno Stato debba essere mobilitato per reprimere fatti corruttivi di modica entità, avvenuti in una qualsiasi altra parte del mondo, sembrerebbe rispondere più alla steriche alla sterile logica di un efficientismo simbolico che alle stanze di una razionale e praticabile strategia politico-criminale*».

---

<sup>89</sup> J. PIERINI, *op. cit.*, p. 48 ss.

<sup>90</sup> Peraltro, occorre segnalare come il 26 novembre del 2009, l'OCSE abbia adottato la “*Raccomandazione per contrastare ulteriormente la corruzione dei pubblici ufficiali stranieri*” nelle transazioni economiche internazionali. Essa contribuisce a rafforzare la capacità dei singoli ordinamenti di prevenire i fatti corruttivi e introduce una serie di nuove implicazioni. Tra i vari elementi si annovera: la sollecitazione nei confronti degli Stati ai fini di un impegno concreto per reprimere i *small facilitation payments*; il ricevimento degli atti in materia di non deducibilità delle tangenti; il miglioramento degli strumenti di *reporting* tra i funzionari pubblici e le autorità deputate ad assicurare il rispetto della legge; il rafforzamento della Cooperazione internazionale.

<sup>91</sup> Si tratta di un aspetto Convenzione che è stato oggetto di numerose critiche da parte delle organizzazioni impegnate nella lotta alla corruzione a livello internazionale; Transparency International giudica questa visione come uno dei punti di debolezza dello strumento in esame, auspicando, in vista di una maggiore moralizzazione della vita economica, politica e finanziaria, un'ulteriore estensione dell'intervento punitivo.

Ai fini della presente trattazione si vuole porre l'attenzione anche su quanto disposto dall'articolo 2 che, recante il titolo "*Responsibility of Legal Persons*", stabilisce come gli Stati firmatari «*shall take such measures as may be necessary, in accordance with its legal principles, to establish the liability of legal persons for the bribery of a foreign public official*». Si tratta di una responsabilità suscettibile di assumere un carattere civile, penale o amministrativo e che, tuttavia, gli Stati parte non sono obbligati a riconoscere. Si ritiene che un tale impegno avrebbe dato luogo ad una eccessiva ingerenza nella sfera interna di taluni Stati. In ogni caso, qualora la responsabilità penale non fosse applicabile alle persone giuridiche, ciascuno Stato membro «*shall ensure that legal persons shall be subject to effective, proportionate and dissuasive non-criminal sanctions, including monetary sanctions, for bribery of foreign public officials*».

A tal fine nei *Commentaries* si specifica «*Member countries' systems for the liability of legal persons for the bribery of foreign public officials in international business transactions should not restrict the liability to cases where the natural person or persons who perpetrated the offence are prosecuted or convicted*».

Nello specifico il sistema messo a punto dai vari Stati membri può seguire due approcci. Secondo il primo, il livello di autorità del soggetto la cui condotta innesca la responsabilità della persona giuridica è flessibile e riflette l'ampia varietà di sistemi decisionali che caratterizzano le odierne persone giuridiche; il secondo approccio ricalca sostanzialmente il primo, ma richiede necessariamente che siano ritenuti responsabili coloro che, detenendo i più alti poteri manageriali, promettono od offrono *bribes* a un funzionario pubblico straniero o semplicemente autorizzano a farlo coloro che si trovano ad un livello inferiore.

Orbene, giungendo alle considerazioni finali sulla Convenzione, è possibile sottolineare come, nel quadro delle strategie di contrasto dei fenomeni corruttivi perseguite a livello europeo e internazionale, gli obblighi di incriminazione in materia di corruzione di pubblici ufficiali stranieri abbiano rappresentato il terreno di sperimentazione più innovativo, ma anche più ricco di incognite e insidie operative.

Non è agevole stilare un primo bilancio di questi sforzi, poiché sebbene siano indiscutibili e molteplici i passi in avanti fatti finora, altrettanto vero è che qualcosa nella pratica sembra non funzionare.

Secondo le stime di Transparency International, nonostante il numero di Paesi con una significativa applicazione della fattispecie di corruzione internazionale stia progressivamente aumentando, «*il livello complessivo di enforcement resta inadeguato. Soltanto un enforcement attivo assicura, infatti, un'effettiva deterrenza nei confronti della corruzione internazionale*».<sup>92</sup>

Dall'analisi di un rapporto pubblicato dal Working Group on Bribery, a partire dall'entrata in vigore della Convenzione fino al dicembre del 2014, solo 361 persone fisiche e 126 enti, in 17 differenti Stati membri, hanno riportato una condanna per corruzione internazionale, mentre sono 95 persone sono state condannate alla pena della reclusione. In aggiunta, dal rapporto emerge come sin dall'entrata in vigore della Convenzione, 24 dei 41 Stati contraenti non abbiano mai sanzionato una persona fisica o giuridica per corruzione di un pubblico ufficiale straniero.<sup>93</sup>

---

<sup>92</sup> TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Exporting Corruption? Country enforcement of the OECD anti-bribery convention*, progress report 2012, disponibile su [https://www.transparency.org/whatwedo/publication/exporting\\_corruption\\_country\\_enforcement\\_of\\_the\\_oecd\\_anti\\_bribery\\_convention](https://www.transparency.org/whatwedo/publication/exporting_corruption_country_enforcement_of_the_oecd_anti_bribery_convention).

<sup>93</sup> Working Group on Bribery: *2014 Data on Enforcement of the Anti-Bribery Convention Highlights from the Working Group on Bribery Enforcement Data*, as of

In effetti, si deve considerare come la reale capacità preventiva e dissuasiva delle disposizioni introdotte dalla *OECD Convention*, risulti essere stata per lo più pregiudicata dai cambiamenti che sono intervenuti sull'economia e sul commercio negli ultimi anni.

Ciò in quanto, nel periodo in cui entrò in vigore la Convenzione, i principali protagonisti economici della scena internazionale potevano considerarsi Stati uniti, Germania, Francia e Giappone. Vent'anni dopo, l'assetto dell'economia mondiale si è notevolmente evoluto; la maggior parte dei Paesi Bricks (Brasile, India, Cina e Sudafrica) e altri Stati detentori di significative quote delle esportazioni mondiali, come Indonesia o Arabia Saudita, non ha aderito alla Convenzione.<sup>94</sup>

Ne consegue come, circa il 40% delle esportazioni mondiali provenga da Stati che non hanno ancora sottoscritto il più importante strumento pattizio volto a regolare il fenomeno della corruzione internazionale. Ciò ha, chiaramente, importanti riflessi sugli assetti competitivi, producendo svantaggi significativi per le società provenienti dagli *OECD firms*.

Così, di fronte al rifiuto da parte di una società italiana – vincolata al rispetto della Convenzione – di pagare *bribes*, ben potrebbe inserirsi una multinazionale indonesiana, non soggetta a quella disciplina tanto rigorosa ed esigente.

Ciò trova, peraltro, riscontro, in una recente ricerca nella quale è stato messo in luce come, proprio lo strumento pattizio in esame, abbia contribuito a modificare i flussi del commercio internazionale,

---

December 2014, disponibile su <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Working-Group-on-Bribery-Enforcement-Data-2014.pdf>.

<sup>94</sup> S. WILLIAMS-ELEGBE, *Fighting Corruption in Public Procurement: A Comparative Analysis of Disqualification or Debarment Measures*, Portland, Bloomsbury Publishing, 2012, p. 116.

determinando in media una riduzione delle esportazioni dagli Stati aderenti verso gli Stati importatori più inclini alla corruzione.<sup>95</sup>

Alla luce di queste considerazioni è possibile ritenere che, lungi dal combattere in modo effettivo e diffuso il fenomeno della corruzione internazionale, la *OECD Convention* si sia limitata ad alterare la composizione dei *bribe payers*, così come la composizione delle imprese operanti nei paesi più a rischio.

Il problema, pertanto, permane e non può essere arginato se non mediante una reale e concreta armonizzazione delle regole anticorruzione su scala globale. Si tratta di un'istanza largamente avvertita, cui cerca principalmente di rispondere la Convenzione Onu sulla lotta alla corruzione che verrà trattata di seguito.

#### **4. L'impegno delle Nazioni Unite nella lotta alla corruzione**

Le Nazioni Unite, com'è noto, rappresentano un'unione di Stati a competenza generale e a vocazione universale, fondata nel 1945, dopo il secondo conflitto mondiale.

Tra i suoi obiettivi, elencati dall'art. 1 della Carta delle Nazioni Unite, vi è quello di mantenere la pace e la sicurezza internazionale, sviluppare relazioni amichevoli fra le nazioni, sulla base del rispetto dell'eguaglianza dei diritti e dell'autodeterminazione dei popoli, promuovere la cooperazione internazionale in materia economica,

---

<sup>95</sup> A. D'SOUZA, *The OECD Anti-Bribery Convention: Changing the currents of trade*, 2009, disponibile su [https://econpapers.repec.org/article/eedeveco/v\\_3a97\\_3ay\\_3a2012\\_3ai\\_3a1\\_3ap\\_3a73-87.htm](https://econpapers.repec.org/article/eedeveco/v_3a97_3ay_3a2012_3ai_3a1_3ap_3a73-87.htm).

sociale e culturale, nonché il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.<sup>96</sup>

Secondo Bauman, uno dei più attenti osservatori delle attuali dinamiche socio-politiche, «*il tipo di politica internazionale che l'ONU è tenuta a portare avanti non è in grado di promuovere un'autentica politica globale, ma al contrario costituire un grandissimo ostacolo semmai decidesse di avanzare su questa strada*».<sup>97</sup>

Sebbene non ci sia dubbio che l'istituzione presenti i suoi limiti, non può ignorarsi come, considerata la sua natura, essa possa inserirsi nella lotta ai crimini transnazionali in modo più incisivo rispetto ad altri organismi politici.

Orbene, è a partire dall'inizio degli anni '70, che le Nazioni Unite si attivano al fine di reprimere tutte le vicende collegate in quale modo alla corruzione, sia laddove queste abbiano rilievo sovrastatale che semplicemente domestico.

A tale riguardo, è opportuno segnalare la Risoluzione n. 3514 del 15 dicembre 1975<sup>98</sup> che apre la strada alle attività di contrasto nei confronti della corruzione di funzionari pubblici stranieri ed invita i governi degli Stati membri a collaborare ai fini di un'azione comune. Nello specifico la Risoluzione «*Condemns all corrupt practices,*

---

<sup>96</sup> Oggi l'Organizzazione è costituita dalla quasi totalità degli Stati (193 membri). Circa 4.200 organizzazioni ONG beneficiano dello *status* consultivo presso il Consiglio economico e sociale. L'ONU è la massima organizzazione multilaterale, operante a fini politici generali e a struttura e raggio d'azione mondiali. Essa presenta analogie con l'organizzazione statale, in particolare con quella che si ispira ai principi del *Welfare State* e postula forme di intervento delle pubbliche istituzioni per la giustizia sociale ed economica, lo sviluppo, la garanzia dei diritti umani, il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

<sup>97</sup> Z. BAUMAN, *Quel futuro conteso da mercati e Stati-nazione*, in *La Repubblica*, 8 giugno 2012.

<sup>98</sup> UN General Assembly, *Measures against corrupt practices of transnational and other corporations, their intermediaries and others involved*, 15 December 1975, A/RES/3514, disponibile su: <http://www.refworld.org/docid/3b00f04050.html>.



*including bribery, by transnational and other corporations, their intermediaries and others involved, in violation of the laws and regulations of the host countries; Reaffirms the right of any State to adopt legislation and to investigate and take appropriate legal action, in accordance with its national laws and regulations, against transnational and other corporations, their intermediaries and others involved, for such corrupt practices».*<sup>99</sup>

In particolare è interessante rilevare come la Risoluzione enfatizzi il ruolo chiave degli Stati, chiamati ad intraprendere azioni legali all'interno della propria giurisdizione contro imprese transnazionali, sollecitandoli a perseguire i trasgressori nell'ambito della loro *domestic jurisdiction*. Peraltro, essa richiede esplicitamente all'ECOSOC (Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite) di contemplare la problematica dei pagamenti stranieri illeciti all'interno del suo programma di lavoro.

Altro significativo sviluppo nella lotta alla corruzione è rappresentato dalla *United Nations Declaration against Corruption and Bribery in International Commercial Transactions*, adottata dall'Assemblea Generale nel 1999.<sup>100</sup>

Nonostante la sua natura non vincolante, la dichiarazione riflette, in modo pregnante, le questioni affrontate dal Working Group, giungendo ad adottare l'*International Code of Conduct for Public*

---

<sup>99</sup> La risoluzione rappresenta la risposta alle istanze presentate dall'opinione pubblica in conseguenza dello scandalo che aveva visto coinvolte imprese americane e nazionalizzate in Cile durante il governo di Allende.

<sup>100</sup> UN General Assembly, *United Nations Declaration against Corruption and Bribery in International Commercial Transactions: resolution / adopted by the General Assembly, 23 November 2013, A/RES/51/191*, disponibile su: <http://www.refworld.org/docid/5290addf4.html> [accessed 28 October 2018].

*Officials*,<sup>101</sup> di fondamentale importanza nell'affrontare il problema dell'integrità e dell'imparzialità nello svolgimento di un pubblico servizio.

Il punto 4 della *Declaration* contiene l'invito, rivolto agli Stati, «*to take appropriate measures and cooperate at all levels to combat corruption and bribery in international commercial transactions To examine ways, including through legally binding international instruments, without in any way precluding, impeding or delaying international, regional or national actions, to further the implementation of the present resolution and the annexed Declaration, so as to promote the criminalization of corruption and bribery in international commercial transactions; to keep the issue of corruption and bribery in international commercial transactions under regular review; to promote the effective implementation of the present resolution*». <sup>102</sup>

Invero, in questo lungo processo di sviluppo di una normativa internazionale in grado di reprimere il dilagante fenomeno corruttivo, dovranno passare diversi anni prima che si arrivi alla formulazione di uno strumento effettivamente vincolante.

E' nei primi anni 2000 che le Nazioni Unite mettono a punto i due strumenti più interessanti in *subiecta materia*, ovvero la Convenzione sulla criminalità organizzata transnazionale, aperta alla firma a Palermo nel dicembre del 2000 e la Convenzione contro la corruzione (Convenzione di Merida), aperta alla firma nel dicembre del 2003.

---

<sup>101</sup> *International Code of Conduct for Public Officials, in International Law & World Order: Weston's & Carlson's Basic Documents, Weston & Carlson, 2015, disponibile su [http://dx.doi.org/10.1163/2211-4394\\_rwilwo\\_SIM\\_032644](http://dx.doi.org/10.1163/2211-4394_rwilwo_SIM_032644).*

<sup>102</sup> N. AMERESEKERE, *UN Convention Against Corruption to Combat Fraud & Corruption: A Cancerous Menace With Mere Rhetoric Subverts UN Convention*, Londra, Authorhouse, 2011.

Si tratta, certamente, di un impegno di codificazione notevole che porta a compimento, a livello mondiale, gli sforzi fatti dai precedenti esercizi negoziali ad opera di vari organismi internazionali, regionali o sub-regionali. Seppur con qualche ritardo vengono, infatti, definite quelle linee comuni di intervento normativo di contrasto sistematico e a carattere multidisciplinare del fenomeno *de quo*, destinate a svolgere un ruolo predominante nel contesto transnazionale.<sup>103</sup>

#### **4.1 *The United Nations Convention against Transnational Organized Crime***

La *United Nations Convention against Transnational Organized Crime*<sup>104</sup> (comunemente indicata “Convenzione di Palermo”) viene adottata con la Risoluzione n. 55/25 dell’Assemblea generale del 15 novembre 2000 e aperta alla firma degli Stati nella Conferenza di Palermo il 12 dicembre 2000.<sup>105</sup>

La Convenzione e i suoi protocolli rappresentano un notevole passo avanti nel contrasto alla criminalità organizzata transnazionale, sia per la dimensione globale dell’ONU che se ne è fatta promotrice, sia per l’ampiezza dei fenomeni delittuosi presi in considerazione.<sup>106</sup>

---

<sup>103</sup> D. AMICIS, *op. cit.*, p. 69 ss.; N. PARISI, P. DE PASQUALE, A. DAMATO, *op. cit.*, p. 203 ss.

<sup>104</sup> UN General Assembly, *United Nations Convention against Transnational Organized Crime: resolution / adopted by the General Assembly*, 8 January 2001, A/RES/55/25, disponibile su: <http://www.refworld.org/docid/3b00f55b0.html>.

<sup>105</sup> Per i dettagli sull’*iter* che ha portato alla Convenzione Onu di Palermo cfr. Senato della Repubblica – Camera dei Deputati, XIV legislatura, Commissione parlamentare d’inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare, *Documento di sintesi della discussione svolta sul disegno di legge di ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei protocolli delle nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale* (A.S. 2351), accolto dalla Commissione nella seduta del 23 marzo 2004, pp. 1-2.

<sup>106</sup> Come evidenziato da Elisabetta Rosi, magistrato presso la Corte di Cassazione in *Criminalità organizzata transnazionale e sistema penale italiano. La convenzione ONU di Palermo*, Milano, Ipsoa, 2007, p. 3 «L’importanza della Convenzione di

Già nel preambolo appare chiaro l'intento dei redattori, i quali si dichiarano «*strongly convinced that the United Nations Convention against Transnational Organized Crime will constitute an effective tool and the necessary legal framework for international cooperation in combating, inter alia, such criminal activities as money-laundering, corruption, illicit trafficking in endangered species of wild flora and fauna, offences against cultural heritage and the growing links between transnational organized crime and terrorist crimes*».

Lo strumento in esame, partendo dal concetto di *serious crime*, invita gli Stati parte a predisporre una diretta criminalizzazione di alcuni reati specificamente individuati: associazione criminale, riciclaggio, corruzione, intralcio alla giustizia, cui si sono aggiunti, per effetto dei tre protocolli, tratta di esseri umani, traffico di migranti e i reati connessi alla fabbricazione e al traffico illegali di armi da fuoco.<sup>107</sup>

Appare intuibile come, in assenza di un'opera di armonizzazione diretta di alcuni dei reati più tipicamente transnazionali, il mero richiamo alla gravità della fattispecie criminosa avrebbe necessariamente condotto ad un'elusione della Convenzione da parte di quei paesi che prevedono, per gli stessi reati, pene edittali inferiori.

All'interno del testo, particolare rilevanza assume la lotta alla corruzione. Più precisamente, all'art. 8 si invitano gli Stati «*to adopt*

---

*Palermo, non ancora misurabile in termini di effettività, può essere asserita in termini di potenzialità. Potenzialità più che considerevoli per tre ragioni: l'alto numero degli Stati che l'hanno ratificata o vi hanno aderito, in altre parole la universalità reale dello strumento; l'ampiezza, e per certi aspetti, l'incisività degli obblighi che essa prescrive, in particolare quelli concernenti le misure di cooperazione giudiziaria e di polizia; la estensione eccezionale, infine, del campo di applicazione, che legittima il pronostico di un uso molto ampio delle suddette misure».*

<sup>107</sup> La Convenzione trova applicazione solo allorché sussistono i due elementi della transnazionalità e del coinvolgimento di una organizzazione criminale; questo principio subisce, tuttavia, eccezioni con riferimento a specifici settori d'applicazione.

*such legislative and other measures as may be necessary to establish as criminal offences, when committed intentionally: (a) The promise, offering or giving to a public official, directly or indirectly, of an undue advantage, for the official himself or herself or another person or entity, in order that the official act or refrain from acting in the exercise of his or her official duties; (b) The solicitation or acceptance by a public official, directly or indirectly, of an undue advantage, for the official himself or herself or another person or entity, in order that the official act or refrain from acting in the exercise of his or her official duties».*

In aggiunta a quanto statuito dall'art. 8, gli Stati sono altresì obbligati, ai sensi della disposizione successiva, «*to adopt legislative, administrative or other effective measures to promote integrity and to prevent, detect and punish the corruption of public officials*».<sup>108</sup>

L'art. 10 della Convenzione riguarda, invece, la responsabilità delle persone giuridiche. Essa ha un carattere ampio, giacché ogni Stato è chiamato ad adottare le misure necessarie, conformemente ai suoi principi giuridici, per stabilire la responsabilità delle persone giuridiche che partecipano a delle infrazioni gravi, implicanti un gruppo criminale organizzato e che commettono le condotte contemplate nella Convenzione.

Si precisa, inoltre, che in base ai principi giuridici propri di ciascuno Stato, la responsabilità delle persone giuridiche può configurarsi come penale, civile o amministrativa. Tale responsabilità non pregiudica, in ogni caso, «*the criminal liability of the natural persons who have committed the offences. Each State Party shall, in particular, ensure that legal persons held liable in accordance with this article are*

---

<sup>108</sup> T. DANIEL, A. BACARESE, J. HATCHARD, *Corruption and Misuse of Public Office*, OUP Oxford, 2011, p. 389 ss.

*subject to effective, proportionate and dissuasive criminal or non-criminal sanctions, including monetary sanctions».*<sup>109</sup>

#### **4.2. La Convenzione di Merida**

La *United Nations Convention against Corruption* (nota come “Convenzione di Merida” o “UNCAC”)<sup>110</sup> è stata adottata dall’Assemblea Generale a Merida il 31 ottobre 2003, con la Risoluzione n. 38/4 ed è entrata in vigore il 14 dicembre 2005; attualmente sono 183 i paesi aderenti, tra cui l’Italia, che ha provveduto a ratificarla con la legge n. 116/2009.

Si tratta di un atto pattizio che costituisce il primo accordo inter-statale, di estensione automaticamente globale, per il contrasto della corruzione, quale fenomeno a vocazione transazionale.

Partendo da talune premesse, rintracciabili negli atti di *soft law* come il Global Compact, l’UNCAC ha fatto un ulteriore passo in avanti, assurgendo a principale testimone dello sforzo intrapreso dalla comunità internazionale nella lotta alla corruzione come patologia suscettibile di oltrepassare i confini nazionali.

In un’ottica comparatistica va, peraltro, segnalato come la prospettiva su cui si fonda l’azione di contrasto intrapresa dall’ONU, risulta essere ben più articolata ed organica di quella prettamente economicistica che caratterizza l’impegno dell’OCSE. In tal senso si può affermare che l’UNCAC tenda ad abbracciare maggiormente la filosofia

---

<sup>109</sup> S. ALEO, *Criminalità transnazionale e definizione della criminalità organizzata: il requisito dell’organizzazione*, cit., p. 17; P. HAUCK, S. PETERKE, *International Law and Transnational Organised Crime*, Oxford University Press, 2016, p. 251 ss.

<sup>110</sup> *UN General Assembly, United Nations Convention Against Corruption, 31 October 2003, A/58/422*, consultabile su: <http://www.refworld.org/docid/4374b9524.html>.

pubblicistica su cui è imperniata la Convenzione del Consiglio d'Europa.

Ciò detto, con la Convenzione di Merida non si vogliono certo tralasciare i danni economici e in generale le esternalità negative legate alla dimensione internazionale che ormai connota la corruzione. Si pensi agli espedienti corruttivi da parte di società nazionali e transnazionali, utilizzati per ottenere vantaggi economici e che sono tali da minare la concorrenza, distorcere la crescita economica e rafforzare le disuguaglianze.

Ciò emerge con chiarezza nella *Legislative guide for the implementation of the United Nations Convention against Corruption*<sup>111</sup> in cui si legge «*The diversion of scarce resources by corrupt parties affects a Government's ability to provide basic services to its citizens and to encourage sustainable economic, social and political development. Moreover, it can jeopardize the health and safety of citizens through, for example, poorly designed infrastructure projects and scarce or outdated medical supplies. Most fundamentally, corruption undermines the prospects for economic investment. Few foreign firms wish to invest in societies where there is an additional level of "taxation". National and international companies, by offering bribes to secure business, undercut legitimate economic competition, distort economic growth and reinforce inequalities. In many societies, widespread public suspicion that judicial systems are corrupt and that criminal acts are committed by*

---

<sup>111</sup> *Legislative Guide for the Implementation of the United Nations Convention Against Corruption*. New York: United Nations, 2006, disponibile su [https://www.unodc.org/pdf/corruption/CoC\\_LegislativeGuide.pdf](https://www.unodc.org/pdf/corruption/CoC_LegislativeGuide.pdf).

*elites in both the private and public spheres undercuts government legitimacy and undermines the rule of law».*<sup>112</sup>

Ad ogni modo, come emerge dal testo, nell'ottica assunta dalle Nazioni Unite, la corruzione non rappresenta una mera minaccia alla libera concorrenza, ma è suscettibile di condurre anche a gravi disfunzioni sociali e politiche. Essa causa una riduzione degli investimenti, o anche disinvestimenti, con svariati effetti di lungo termine, tra cui la polarizzazione sociale, il mancato rispetto dei diritti umani, pratiche antidemocratiche e la diversione di fondi destinati allo sviluppo e ai servizi essenziali.<sup>113</sup> Peraltro, non si può tralasciare come essa sia in grado di minare la stabilità e la sicurezza della società, le istituzioni e i valori democratici, i valori etici e la giustizia, compromettendo in modo pressoché irreversibile lo sviluppo sostenibile. Quest'ultimo aspetto costituisce, peraltro, un fattore che sarà analizzato in modo più compiuto nella successiva trattazione.

Si tratta di effetti che attengono soprattutto alla cosiddetta *grand corruption*, sebbene in realtà le Nazioni Unite non abbiano mai sottovalutato le conseguenze negative della *petty corruption* «*by illegally diverting State funds, corruption undercuts services, such as health, education, public transportation or local policing, that those with few resources are dependent upon. Petty corruption provides additional costs for citizens: not only is service provision inadequate,*

---

<sup>112</sup> O. HAWTHORNE, S. MAGU, *Corruption Scandals and their Global Impacts*, New York, Routledge, 2018; S. EICHER, *Corruption in International Business: The Challenge of Cultural and Legal Diversity*, Burlington, Gower Publishing, 2012, p. 119 ss., P. SZAREK-MASON, *The European Union's Fight Against Corruption: The Evolving Policy Towards Member States and Candidate Countries*, New York, Cambridge University Press, 2010, 130.

<sup>113</sup> D. DETZER, *The Impact of Corruption on Development and Economic Performance*, Norderstedt, GRIN Verlag, 2010, p. 38 ss.



*but “payment” is required for the delivery of even the most basic government activity, such as the issuing of official documentation».*<sup>114</sup>

E' opportuno, ora, esaminare il contenuto precettivo della Convenzione in esame. Questa è suddivisa in otto capitoli e 71 articoli, assurgendo a un vero e proprio piccolo codice in materia di lotta alla corruzione. Nello specifico è possibile distinguere: disposizioni generali (cap. 1), misure preventive (cap. 2), incriminazione e *law enforcement* (cap. 3), cooperazione internazionale (cap. 4), recupero di beni e *asset recovery* (cap. 5), assistenza e scambio di informazioni (cap. 6), meccanismi di applicazione (cap. 7), disposizioni finali (cap. 8).

La consapevolezza circa il carattere transnazionale che è in grado di assumere il fenomeno corruttivo emerge con forza nel preambolo della Convenzione in cui si afferma come «*corruption is no longer a local matter but a transnational phenomenon that affects all societies and economies, making international cooperation to prevent and control it essential*».

A tale riguardo si auspica un intervento globale e multidisciplinare che sia in grado di prevenire e combattere efficacemente la corruzione; ciò in quanto spetta a tutti gli Stati contrastarla e sradicarla cooperando tra loro, anche con il sostegno e la partecipazione di persone e gruppi non appartenenti al settore pubblico, quali la società civile, le organizzazioni.

Nel preambolo non manca, poi, un accenno all'acquisizione illecita di patrimoni personali, suscettibile di minare in modo considerevole le

---

<sup>114</sup>D. ZAUM, C. CHENG, *Corruption and Post-Conflict Peacebuilding: Selling the Peace?*, New York, Routledge, 2011, p. 68 ss.; W. TURAN, *The Foreign Corrupt Practices Act Handbook: A Practical Guide for Multinational General Counsel, Transactional Lawyers and White Collar Criminal Practitioners*, American Bar Association, 2010, p. 54 ss.; Cfr. S. TULLY, *International Documents on Corporate Responsibility*, Chetenham, Edward Elgar Publishing, 2008, p. 505 ss.

istituzioni democratiche, le economie nazionali e lo stato di diritto e ai principi fondamentali del rispetto delle garanzie previste dalla legge che devono caratterizzare sia i procedimenti penali che quelli procedimenti civili o amministrativi concernenti il diritto di proprietà. Di particolare importanza è l'interesse mostrato dall'accordo nei confronti dello sviluppo sostenibile, il cui perseguimento risulta essere ostacolato proprio a causa della fattispecie *de qua* «*corruption that involve vast quantities of assets, which may constitute a substantial proportion of the resources of States, and that threaten the political stability and sustainable development of those States*». Si tratta di un riferimento chiave che non può essere dato per assodato, giacché rappresenta un ulteriore passo in avanti nell'ambito del processo che porta all'individuazione della vasta gamma di esternalità negative concernenti il fenomeno corruttivo.

E' l'articolo 62, recante il titolo "Altre misure: applicazione della Convenzione mediante lo sviluppo economico e l'assistenza tecnica", a richiamare nuovamente lo sviluppo sostenibile, affermando come ciascuno Stato sia chiamato ad adottare, per quanto possibile, le misure richieste ai fini dell'applicazione della Convenzione, tenendo conto degli effetti negativi della fenomeno sulla società in generale e sullo sviluppo sostenibile in particolare.

A tal fine è richiesto loro di «*intensificare la propria cooperazione a vari livelli con i Paesi in via di sviluppo, al fine di rafforzare la capacità di questi ultimi nella prevenzione e nella lotta contro la corruzione; intensificare l'assistenza finanziaria e materiale a sostegno degli sforzi compiuti dai Paesi in via di sviluppo per prevenire e combattere efficacemente la corruzione ed aiutare questi ultimi ad applicare la presente Convenzione con successo; fornire assistenza tecnica ai Paesi in via di sviluppo e ad economia in*

*transizione al fine di aiutarli a soddisfare le proprie necessità ai fini dell'applicazione della presente Convenzione».*

Ne deriva come la cooperazione internazionale sia destinata a porsi più obiettivi che sono tra loro profondamente legati. Invero, la necessità di identificare delle misure comuni che possano servire ad un innalzamento generale del livello di legalità deve essere letta in linea con l'istanza che richiede di non lasciare indietro alcuno Stato, soprattutto se questi non sia sufficientemente in grado di intraprendere un proficuo percorso di riforme.

Nell'articolo 1 sono elencati gli obiettivi cui si ispira il documento, ovvero *«to promote and strengthen measures to prevent and combat corruption more efficiently and effectively; (b) To promote, facilitate and support international cooperation and technical assistance in the prevention of and fight against corruption, including in asset recovery; (c) To promote integrity, accountability and proper management of public affairs and public property».*

Il secondo capitolo investe l'ambito delle "Misure preventive", indicando in maniera generica quali sono le misure che gli Stati si impegnano a portare avanti nell'ambito dell'operazione comune di contrasto alla corruzione.<sup>115</sup> In effetti, come accennato anche all'interno della *Legislative Guide*, la prevenzione della corruzione è più incisiva in ambienti che incoraggiano l'integrità, consentono la trasparenza, godono di una forte e legittima guida normativa e integrano insieme gli sforzi del settore pubblico, privato e della società civile.

---

<sup>115</sup>Nello specifico *«Each State Party shall, in accordance with the fundamental principles of its legal system, ensure the existence of a body or bodies, as appropriate, that prevent corruption by such means as: (a) Implementing the policies referred to in article 5 of this Convention and, where appropriate, overseeing and coordinating the implementation of those policies; (b) Increasing and disseminating knowledge about the prevention of corruption».*

Di particolare rilevanza ai fini di una lotta che si riveli efficace è l'importanza di garantire una cooperazione tra Stati, la cui importanza viene manifestata già nello stesso preambolo. Nello specifico l'articolo 56 prevede come ciascuno Stato debba adottare quelle *«le misure che gli permettano di trasmettere ad un altro Stato Parte, che non abbia precedentemente presentato richiesta, senza pregiudizio per le proprie indagini, azioni penali o procedimenti giudiziari, le informazioni relative ai proventi del crimine previsti dalla presente Convenzione, qualora esso ritenga che la divulgazione delle Nazioni Unite contro la corruzione ne di tali informazioni possa aiutare lo Stato Parte destinatario ad avviare o dare luogo a indagini, azioni penali o procedimenti giudiziari ovvero indurre detto Stato Parte a formulare una richiesta in conformità con il presente capitolo della Convenzione»*.

Lo strumento prevede poi specifiche forme di cooperazione internazionale, quali l'assistenza giudiziaria nel campo della raccolta e della trasmissione di elementi di prova, dell'extradizione, del congelamento, sequestro e confisca dei proventi della corruzione. A differenza di precedenti accordi internazionali, la Convenzione prevede una mutua assistenza giudiziaria anche in assenza di doppia incriminazione – ossia dell'esistenza della figura di reato in entrambi gli ordinamenti nazionali -, qualora tale assistenza non implichi misure coercitive.

L'art. 7, rubricato “settore pubblico”, invita gli Stati firmatari a stabilire criteri per la candidatura e l'elezione ad un pubblico mandato e a promuovere la trasparenza dei finanziamenti nelle candidature e nei partiti politici.<sup>116</sup>

---

<sup>116</sup>In particolare è statuito che *«Each State Party shall, where appropriate and in accordance with the fundamental principles of its legal system, endeavour to adopt, maintain and strengthen systems for the recruitment, hiring, retention, promotion*

A ciò si aggiunge l'articolo 8 che incoraggia gli Stati a dotarsi di codici o norme di condotta. A tal fine è fondamentale che le regole etiche e i principi siano condivisi e accettati dai pubblici dipendenti; in tal senso, appare conveniente promuovere lo sviluppo di tali regole in cooperazione con i lavoratori, promuovendo iniziative che siano suscettibili di incrementare la consapevolezza, anziché adottare un approccio unilaterale "dall'alto".<sup>117</sup>

L'articolo 15 riguarda la corruzione dei pubblici ufficiali nazionali, descrivendola, sul versante attivo come il fatto intenzionale di *«promise, offering or giving, to a public official, directly or indirectly, of an undue advantage, for the official himself or herself or another person or entity, in order that the official act or refrain from acting in the exercise of his or her official duties»* e sul versante passivo *«solicitation or acceptance by a public official, directly or indirectly, of an undue advantage, for the official himself or herself or another*

---

*and retirement of civil servants and, where appropriate, other non-elected public officials: (a) That are based on principles of efficiency, transparency and objective criteria such as merit, equity and aptitude; (b) That include adequate procedures for the selection and training of individuals for public positions considered especially vulnerable to corruption and the rotation, where appropriate, of such individuals to other positions; (c) That promote adequate remuneration and equitable pay scales, taking into account the level of economic development of the State Party».*

<sup>117</sup> A tale riguardo viene enunciato *«In order to fight corruption, each State Party shall promote, inter alia, integrity, honesty and responsibility among its public officials, in accordance with the fundamental principles of its legal system. 2. In particular, each State Party shall endeavour to apply, within its own institutional and legal systems, codes or standards of conduct for the correct, honourable and proper performance of public functions. 3. For the purposes of implementing the provisions of this article, each State Party shall, where appropriate and in accordance with the fundamental principles of its legal system, take note of the relevant initiatives of regional, interregional and multilateral organizations, such as the International Code of Conduct for Public Officials contained in the annex to General Assembly resolution 51/59 of 12 December 1996».*

*person or entity, in order that the official act or refrain from acting in the exercise of his or her official duties».*<sup>118</sup>

Invero, tale differenziazione terminologica non è rilevabile nel testo convenzionale, bensì in quello della *Legislative Guide* del 2006. E' quest'ultima a suggerire ai legislatori nazionali una tipizzazione separata dei due reati, configurandoli come autonome fattispecie monosoggettive. Ciò ha certamente un riflesso sul piano probatorio, giacché «*in many States, the level of proof required for corruption offences is very high. Often, evidence must be found that a preliminary, corrupt agreement has taken place. The distinction between the active and passive sides of the offence allows to more effectively prosecute corruption attempts and introduces a stronger dissuasive effect».*<sup>119</sup>

L'art. 16 stabilisce, infine, obblighi di penalizzazione anche per casi che vedono coinvolti *foreign public officials* o *officials of public international organizations*. Ciò costituisce un elemento che permette di differenziare l'UNCAC dalla Convenzione OCSE; a tale riguardo le Nazioni Unite, infatti, si sono mostrate attente anche a reprimere casi

---

<sup>118</sup> La nozione di pubblico ufficiale nazionale è chiarita dall'art. 2 lett. a «“*Public official*” shall mean: (i) any person holding a legislative, executive, administrative or judicial office of a State Party, whether appointed or elected, whether permanent or temporary, whether paid or unpaid, irrespective of that person's seniority; (ii) any other person who performs a public function, including for a public agency or public enterprise, or provides a public service, as defined in the domestic law of the State Party and as applied in the pertinent area of law of that State Party; (iii) any other person defined as a “public official” in the domestic law of a State Party. However, for the purpose of some specific measures contained in chapter II of this Convention, “public official” may mean any person who performs a public function or provides a public service as defined in the domestic law of the State Party and as applied in the pertinent area of law of that State Party».

<sup>119</sup> *Legislative Guide for the Implementation of the United Nations Convention against Corruption*, cit., § 192.

di sollecitazione o accettazione di una tangente da parte del pubblico agente (corruzione passiva).<sup>120</sup>

Peraltro, mentre l'UNCAC richiede che l'atto corruttivo sia posto in essere affinché il pubblico ufficiale straniero compia una determinata azione o si astenga dal farlo nell'esercizio dei suoi doveri di ufficio, nella Convenzione OCSE il *bribe payer* deve porsi come obiettivo il compimento o l'omissione di un atto in relazione all'esercizio dei doveri d'ufficio. Ne deriva come, nella Convenzione OCSE, rientrino tra la fattispecie oggetto di incriminazione anche tutti gli atti estranei alle competenze proprie del soggetto pubblico.

Invero, tale condotta non rimane impunita ai sensi dello strumento messo a punto dalle Nazioni Unite; a tal proposito sono state individuate figure criminose *ad hoc*, dotate di una loro autonomia e disciplinate in modo separato, come nel caso del reato di traffico di influenze.<sup>121</sup>

Ai fini di una compiuta disamina non può essere tralasciato come la Convenzione si occupi, altresì, della corruzione nel settore privato.<sup>122</sup>

---

<sup>120</sup> L'art. 16 specifica «*Each State Party shall adopt such legislative and other measures as may be necessary to establish as a criminal offence, when committed intentionally, the promise, offering or giving to a foreign public official or an official of a public international organization, directly or indirectly, of an undue advantage, for the official himself or herself or another person or entity, in order that the official act or refrain from acting in the exercise of his or her official duties, in order to obtain or retain business or other undue advantage in relation to the conduct of international business.*»

<sup>121</sup> W. TURAN, *op. cit.*, p. 54 ss.; S. TULLY, *op. cit.*, p. 505 ss.; Cfr. W. BYRNES, J. MURO, *Money Laundering, Asset Forfeiture and Recovery and Compliance – A Global Guide*, LexisNexis, 2018.

<sup>122</sup> Nello specifico si legge «*Each State Party shall take measures, in accordance with the fundamental principles of its domestic law, to prevent corruption involving the private sector, enhance accounting and auditing standards in the private sector and, where appropriate, provide effective, proportionate and dissuasive civil, administrative or criminal penalties for failure to comply with such measures. 2. Measures to achieve these ends may include, inter alia: (a) Promoting cooperation between law enforcement agencies and relevant private entities; (b) Promoting the development of standards and procedures designed to safeguard the integrity of*

E' Transparency International a mettere in luce l'unicità di questo atto pattizio facendo leva sul fatto che, rispetto ad altri strumenti simili, la Convenzione in esame si caratterizza proprio per l'ampiezza e per il livello di dettaglio delle sue disposizioni, occupandosi della corruzione in tutte le sue sfaccettature e secondo una prospettiva multidisciplinare.<sup>123</sup>

D'altronde essa contiene sia previsioni vincolanti che facoltative. Queste ultime riguardano principalmente i capitoli del processo negoziale su cui erano emerse maggiori divergenze, tra cui la corruzione nel settore privato, la corruzione passiva di pubblici ufficiali stranieri, il traffico di influenze e recupero dei beni di provenienza illecita.

Invero, la scelta di non includere la corruzione passiva tra le disposizioni comportanti impegni vincolanti per gli Stati contraenti deve essere letta nell'esigenza di evitare contraddizioni tra diritto interno e *lex loci* con conseguenti problemi di ordine applicativo. Si pensi ai casi in cui *«un soggetto sia perseguibile presso una giurisdizione estera come pubblico ufficiale straniero, ancorché sulla base del diritto interno egli sia sprovvisto di una qualifica pubblicistica e come tale non punibile, in termini assoluti o, comunque per il medesimo titolo di reato. Le implicazioni*

---

*relevant private entities, including codes of conduct for the correct, honourable and proper performance of the activities of business and all relevant professions and the prevention of conflicts of interest, and for the promotion of the use of good commercial practices among businesses and in the contractual relations of businesses with the State; (c) Promoting transparency among private entities, including, where appropriate, measures regarding the identity of legal and natural persons involved in the establishment and management of corporate entities; (d) Preventing the misuse of procedures regulating private entities, including procedures regarding subsidies and licences granted by public authorities for commercial activities».*

<sup>123</sup> H. FREDERICKSON, R. GHERE, *Ethics in Public Management*, New York, Routledge, 2013, p. 305 ss.



*problematiche, in punto di rispetto del principio di sovranità statale, sancito dalla stessa UNCAC all'articolo 4, ci sembrano evidenti. Peraltro sarebbe difficilmente compatibile anche con il principio della riserva di legge statale, ammettere che un pubblico ufficiale straniero possa essere perseguito a titolo di corruzione passiva, quando la condotta, sebbene sanzionata nel paese del correttore, non sia vietata dallo Stato di appartenenza».*

Ad ogni modo secondo una parte della dottrina, stante la natura non vincolante di alcune disposizioni, il documento *de quo* sarebbe dotato più di una portata simbolica che di un'effettiva valenza pratica; si tratterebbe, infatti, di una lacuna suscettibile di pregiudicare *in toto* la strategia preventiva perseguita.<sup>124</sup>

## **5. Il ruolo della *Soft law***

Una disamina completa sugli strumenti messi a punto dalla comunità internazionale per reprimere il fenomeno della corruzione, non può prescindere dall'indagine sul ruolo assunto dalla normativa flessibile e morbida conosciuta come "*soft law*". Si tratta essenzialmente di linee guida, codici di condotta o strumenti di *Corporate Social Responsibility* che si interessano, tra i vari obiettivi, anche la lotta alla corruzione.

Nello specifico, con l'espressione in esame, si suole indicare un insieme eterogeneo di regole accomunate dal fatto di essere dotate di una consistente effettività, senza essere propriamente coercibili.<sup>125</sup> Ne

---

<sup>124</sup>T. BIEGELMAN, D. R. BIEGELMAN, *Foreign Corrupt Practices Act Compliance Guidebook: Protecting Your Organization from Bribery and Corruption*, New York, John Wiley & Sons, 2010, p. 68 ss.; C. BIRD, R. CAHOY, *Law, Business and Human Rights: Bridging the Gap*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2014, p. 71 ss.

<sup>125</sup> CERRI, *Istituzioni di diritto pubblico nel contesto europeo*, Milano, Giuffrè, 2015, p. 448; A. LA SPINA, G. MAJONE, *Lo stato regolatore*, Bologna, Il Mulino, 2000, 86, ss.

deriva come, l'elemento distintivo di tale strumentazione, si sostanzia nel fatto che la loro adozione sia rimessa ad una scelta volontaria da parte delle imprese multinazionali, secondo il binomio tradizionale *Domestic hard law/International soft law*.<sup>126</sup>

Tra i codici di condotta è possibile annoverare l'iniziativa Global Compact dell'ONU, ovvero un programma d'azione lanciato nel 1999 in un discorso tenuto dall'allora segretario delle Nazioni Unite, Kofi Annan, durante l'annuale *Meeting of the World Economic Forum*. Esso si propone due obiettivi complementari, ovvero quello di far diventare i suoi principi parte integrante della strategia e delle operazioni delle imprese e, altresì, di facilitare la cooperazione e la collaborazione tra le parti interessate in linea con gli scopi e le aspirazioni delle Nazioni unite.<sup>127</sup>

L'iniziativa, divenuta operativa nel 2000, chiede al mondo delle imprese di allineare l'economia globale al riconoscimento e al rispetto di 10 principi universalmente accettati nelle aree dei diritti dell'uomo, del lavoro, dell'ambiente. A partire, poi, dal 2004 il Global Compact si occupa di contrasto alla corruzione, ponendosi tra i suoi obiettivi quello di intensificare e migliorare i parametri della responsabilità sociale di impresa e di contribuire al più ampio scopo dello sviluppo sostenibile.

Nello specifico, il principio 10 esorta le aziende a lottare contro la corruzione in tutte le sue forme, incluse l'estorsione e la concussione. Tale assunto, recependo quanto stabilito dalla Convenzione di Merida, mira a rafforzare il messaggio che anche il settore privato dovrebbe impegnarsi nella lotta contro la corruzione in tutte le sue manifestazioni per realizzare un'economia più trasparente a livello

---

<sup>126</sup> C. ROSE, *op. cit.*, p. 19 ss.

<sup>127</sup> A RASCHE, G. KELL, *The United Nations Global Compact: Achievements, Trends and Challenges*, New York, Cambridge University Press, 2010, p. 101 ss.

globale.<sup>128</sup> Da questo punto di vista, l'iniziativa fa proprie le definizioni di *soliticion of bribers ed extorsion* enucleate dalle *OECD Guidelines for Multinational Enterprises*, nonché la nozione di “*corruption*” adottata da Transparency International, quale “*abuse of entrusted prower for private gain*” e più specificatamente, «ogni offerta o accettazione di qualsiasi dono, prestito, pagamento, ricompensa o altro vantaggio da o nei confronti di qualsiasi persona, per indurre il ricevente a fare qualcosa di disonesto, illegale o contrario a un dovere fiduciario, nello svolgimento di un'attività di impresa».<sup>129</sup>

Il codice di condotta *de quo* chiede, quindi, alle *enterprises* di rispettare i parametri ispirati al contrasto della corruzione: 1) introducendo, sul piano endoaziendale, politiche e programmi di contrasto alla corruzione all'interno dell'organizzazione; 2) riferendo sulle misure adottate per prevenire la corruzione della comunicazione societaria annuale sui progressi registrati; 3) condividendo le esperienze e le *best practices* attraverso la divulgazione di esempi e casi pratici; 4) adottando un programma comune in grado di unire le altre imprese del settore e i vari *stakeholders*.<sup>130</sup>

Si deve, altresì, segnalare come l'iniziativa non si sia arrestata nel 2004, anno dell'introduzione del decimo principio, ma sia andata ulteriormente sviluppandosi. Lo UN Global Compact e Transparency International hanno unite le loro forze, impegnandosi

---

<sup>128</sup> S. MANACORDA, F. CENTONZE, G. FORTI, *Preventing Corporate Corruption: The Anti-Bribery Compliance Model*, Berlin, Springer Science & Business, 2014, p. 12 ss.

<sup>129</sup> *Exporting Corruption? Country enforcement of the OECD anti-bribery convention, progress report 2012*, disponibile su [https://issuu.com/transparencyinternational/docs/2012\\_exportingcorruption\\_oecdprogress\\_en](https://issuu.com/transparencyinternational/docs/2012_exportingcorruption_oecdprogress_en).

<sup>130</sup> A RASCHE, G. KELL, *The United Nations Global Compact: Achievements, Trends and Challenges*, New York, Cambridge University Press, 2010, p. 101 ss.

nell'elaborazione di un documento, *Business and Description - a Framework for Action*,<sup>131</sup> soggetto a continui aggiornamenti.

Al fine di fornire alle imprese una guida ancora più articolata nell'implementazione del principio numero 10 del Global Compact, il documento è stata successivamente integrato dal *Reporting guidance on the 10th principle against corruption*.<sup>132</sup> In quest'ultimo report si legge che «*The 10th Principle commits Global Compact participants not only to avoid bribery, extortion and other forms of corruption, but also to develop policies and concrete programmes to address it. Companies are challenged to join governments, UN agencies and civil society to realize a more transparent global economy*».<sup>133</sup>

Ciò detto, è opportuno evidenziare come nonostante il global compact sia un punto di riferimento *in subiecta materia*, esso rimanga sempre

---

<sup>131</sup> Nel document si legge «*Business Against Corruption is a guide to companies preparing themselves to implement the UN Global Compact's 10th Principle against Corruption and to deal with corruption in any and every aspect of their operations. It provides a road map and tools that will assist in the practical application of policies designed to eliminate corruption. We hope that all who read this document, especially participants of the Global Compact, will use this framework for action to help eliminate the threat of corruption within their respective business structures. More important, we hope that, six years from now, business (as well as government) will have effectively advanced the anti-corruption agenda, and that we will be able to report a decline in corruption's significance as a threat to sustainable development*».

<sup>132</sup> Il documento «*will serve as a practical resource in identifying reporting priorities on the path to performance improvement and enhanced accountability and transparency*».

<sup>133</sup> Nella guide si legge «*Global Compact invites you to use the Reporting Guidance in developing your COP and to describe activities and outcomes in an aligned manner and thereby share your experiences and endeavours. While the Reporting Elements require descriptive reporting, some propose that you additionally provide quantitative reporting (e.g., number of employees trained); however, the key aspect is to illustrate practical actions (i.e., activities undertaken, outcomes achieved or expected) that you have taken to implement the 10th Principle. Consequently, the Reporting Guidance focuses mainly on descriptive Reporting Elements, such as a description of responsibility assigned to oversee and implement your anti-corruption programme*».

un atto di *soft law* e, come tale, non connotato da una natura vincolante.

La scelta se aderire o meno spetta, non solo alle aziende e alle ONG, ma coinvolge anche le istituzioni e gli enti pubblici dei diversi paesi. Con i principi, infatti, si propongono obiettivi di sistema che non possono essere raggiunti senza sinergie tra mondo imprenditoriale e istituzioni. Peraltro, i promotori sono consci del fatto che le modalità per realizzarli non possono essere le stesse in contesti sociali, economici e politici molto diversi; di qui la scelta di costituire *network* regionali e nazionali in cui le imprese possano mettere a punto metodologie di intervento e attivare iniziative di formazione.<sup>134</sup> L'obiettivo principale è quello di rendere alcuni principi universali di responsabilità d'impresa parte delle pratiche aziendali comunemente accettate.

Tra gli strumenti di *soft law*, che rivestono un ruolo chiave ai fini del contrasto alla corruzione, non si possono tralasciare le *Linee guida destinate alle imprese multinazionali*, elaborate dall'OCSE nel 1976 e più volte aggiornate.<sup>135</sup>

Esse si sostanziano in un corpo di raccomandazioni rivolto, dai governi firmatari della dichiarazione OCSE del 27 giugno 2000, alle imprese multinazionali e riportanti principi e norme volontari per il comportamento responsabile delle *corporations* nell'adempimento delle leggi applicabili.

Di notevole rilievo è il meccanismo di implementazione prescelto, consistente nell'impegno assunto da ogni Stato firmatario, il quale è chiamato a predisporre un punto di contatto nazionale mediante cui

---

<sup>134</sup> A. RASCHE, G. KELL, *op. cit.*, p. 355 ss.

<sup>135</sup> *Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), OECD Guidelines for Multinational Enterprises*, 27 June 2000, consultabile su: <http://www.refworld.org/docid/425bd34c4.html>.

incrementare il grado di conoscenza delle linee guida e adoperarsi per la loro attuazione; esso funge, altresì, da interlocutore e organo di mediazione in caso di questioni concernenti le attività delle imprese multinazionali.<sup>136</sup>

Il punto VI delle Linee Guida è dedicato alla lotta alla corruzione e prevede che *«enterprises should not, directly or indirectly, offer, promise, give, or demand a bribe or other undue advantage to obtain or retain business or other improper advantage. Nor should enterprises be solicited or expected to render a bribe or other undue advantage. In particular, enterprises should: 1. Not offer, nor give in to demands, to pay public officials or the employees of business partners any portion of a contract payment. They should not use subcontracts, purchase orders or consulting agreements as means of channelling payments to public officials, to employees of business partners or to their relatives or business associates. 2. Ensure that remuneration of agents is appropriate and for legitimate services only. Where relevant, a list of agents employed in connection with transactions with public bodies and state-owned enterprises should be kept and made available to competent authorities. 3. Enhance the transparency of their activities in the fight against bribery and extortion. Measures could include making public commitments against bribery and extortion and disclosing the management systems the company has adopted in order to honour these commitments. The enterprise should also foster openness and dialogue with the public so as to promote its awareness of and co-operation with the fight against bribery and extortion»*.

In ultima analisi, è possibile citare, tra gli strumenti di *Corporate Social Responsibility*, le *Norms on the Responsibilities of*

---

<sup>136</sup> A. DI PASCALE, *La responsabilità sociale dell'impresa nel diritto dell'Unione europea*, Milano, Giuffè, 2010, p. 90 ss.

*Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights*<sup>137</sup> e le raccomandazioni non vincolanti messe a punto dall'OCSE. Tra queste ultime, desta particolare attenzione quella predisposta al fine di contrastare ulteriormente la corruzione dei pubblici ufficiali stranieri nelle transazioni economiche internazionali, datata 26 novembre 2009.<sup>138</sup> Si tratta di uno strumento volto a fornire nuove indicazioni con l'intento di migliorare la capacità dei singoli ordinamenti di prevenire e perseguire patologie corruttive. In tale prospettiva gli Stati assumono un maggiore impegno nel debellare i cosiddetti *small facilitation payments* e nell'intensificare strumenti di *reporting* tra i funzionari pubblici e le autorità deputate ad assicurare il rispetto della legge e il rafforzamento della cooperazione internazionale.<sup>139</sup>

## **6. I meccanismi di controllo dell'attuazione degli obblighi internazionali**

Dopo aver ampiamente analizzato gli strumenti internazionali predisposti nella lotta contro la corruzione, quale fenomeno connotato ormai da una dimensione transnazionale, è opportuno soffermarci sui

---

<sup>137</sup> Al punto 10 stabiliscono «*Transnational corporations and other business enterprises shall recognize and respect applicable norms of international law, national laws and regulations, as well as administrative practices, the rule of law, the public interest, development objectives, social, economic and cultural policies including transparency, accountability and prohibition of corruption, and authority of the countries in which the enterprises operate*».

<sup>138</sup> *Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*, consultabile su: [https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery\\_ENG.pdf](https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf)

<sup>139</sup> M. PIETH, *The 2009 Recommendation of the OECD on Combating Bribery: Bringing Public Sector and Private Sector Initiatives Together*, in PARISI (a cura di), *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Napoli, 2011, p. 612 ss.

meccanismi messi appunti dalle varie organizzazioni. Tali meccanismi sono stati principalmente adottati al fine di verificare l'attuazione degli obblighi incriminatori, contenuti nelle fonti precedentemente elencate, da parte dei singoli Stati.

### **6.1 Il Working Group on Bribery (WGB)**

Il WGB (Working Group on Bribery) fu istituito nel 1994 dal *Committee on International Investment and Multinational Enterprises*, ma è solo con l'entrata in vigore della Convenzione OCSE sulla Corruzione che questo assurge ad organismo responsabile del controllo della sua attuazione da parte degli Stati membri.

Alla luce dell'art. 12 della *OECD Convention* «*The Parties shall cooperate in carrying out a programme of systematic follow-up to monitor and promote the full implementation of this Convention. Unless otherwise decided by consensus of the Parties, this shall be done in the framework of the OECD Working Group on Bribery in International Business Transactions and according to its terms of reference, or within the framework and terms of reference of any successor to its functions, and Parties shall bear the costs of the programme in accordance with the rules applicable to that body*».

Il meccanismo di monitoraggio del WGB consta di tre fasi tra loro connesse, ma recanti diverse finalità, tra le quali: quella di valutare l'adeguatezza, da un punto di vista astratto, degli interventi legislativi nazionali posti in essere per attuare la Convenzione OCSE; di giudicare l'adeguatezza, dal punto di vista pratico, di tali interventi legislativi; di garantire un controllo costantemente aggiornato sul livello di attuazione della Convenzione e della Raccomandazione OCSE. Tale esame deve essere condotto prendendo a riferimento i progressi realizzati dal singolo Stato rispetto al periodo precedente,



nonché le conseguenze di eventuali modifiche legislative che siano nel frattempo intervenute.<sup>140</sup>

Ad ogni modo, tutte e tre le attività sono imperniata su una medesima procedura, caratterizzata dal controllo reciproco fra Stati e dalla pubblicazione di un *report*.

Più specificatamente, il WGB provvede a nominare due Stati (*lead examiners*) che hanno il compito di guidare, attraverso il conferimento dell'incarico a degli esperti nazionali, il procedimento di valutazione al quale dovrà essere sottoposto l'esaminato. I *lead examiners* valutano, poi, un terzo paese secondo una procedura di esame incrociato (cosiddetta *peer review*). Il rapporto di valutazione, contenente le eventuali raccomandazioni, viene infine sottoposto al Working Group on Bribery, il quale potrà sviluppare eventuali conclusioni; spetta in ogni caso a tale organismo l'approvazione definitiva del rapporto.<sup>141</sup>

E', altresì, previsto un meccanismo di *follow-up* mediante il quale gli Stati membri presentano al WGB le misure adottate per ottemperare alle raccomandazioni ricevute. Ciò consente un monitoraggio certamente più incisivo che permette di esaminare l'adeguatezza in astratto della normative nazionali, così come di determinare il livello di applicazione in concreto delle leggi.<sup>142</sup>

Le richieste che il WGB formula, con riguardo agli Stati, hanno la veste giuridica di raccomandazioni. Ne deriva come l'eventuale violazione provochi delle conseguenze negative meramente

---

<sup>140</sup> L. LIU, *The Global Collaboration against Transnational Corruption*, Berlin, Springer, 2010, p. 80 ss; Cfr. M. ARNONE, S. BORLINI, *op. cit.*, p. 456.

<sup>141</sup> C. NICHOLLS QC, T. DANIEL, A. BACARESE, J. HATCHARD, *Corruption and Misuse of Public Office*, OUP Oxford, 29 set 2011, p. 452 ss.

<sup>142</sup> G. NICCHIA, *I meccanismi di monitoraggio istituiti dalle convenzioni internazionali in tema di lotta alla corruzione*, in A. DEL VECCHIO, P. SEVERINO (a cura di), *Il contrasto alla corruzione nel diritto interno e nel diritto internazionale*, Padova, CEDAM, 2014; T. SOREIDE, *Corruption and Criminal Justice: Bridging Economic and Legal Perspectives*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2016, p. 224.

reputazionali e non di tipo sanzionatorio. Ciò in quanto lo Stato viene invitato, ma non formalmente obbligato, a conformarsi a tale sollecitazioni, la cui capacità persuasiva si basa esclusivamente sul prestigio della fonte.<sup>143</sup>

Alla luce della portata esortativa, non imperativa, delle richieste, la procedura monitoraggio *de quo* appare sostanzialmente riconducibile al *genus* dei controlli internazionali.

Tale elemento, insieme alla scarsa determinatezza e all'ambiguità delle disposizioni contenute nei commenti rappresenta forse la maggiore debolezza dell'intero sistema.

## 6.2 II GRECO

Altro organismo di monitoraggio che merita rilievo in questa sede è il GRECO (“Gruppo di Stati contro la corruzione”). Istituito nel 1999, esso ha come principale obiettivo quello di monitorare il livello di conformità delle politiche degli Stati membri agli standards anticorruzione del Consiglio d'Europa.<sup>144</sup>

La sua funzione è, altresì, quella di evidenziare eventuali carenze nelle politiche nazionali di settore, suggerendo le necessarie riforme legislative. Ciò avviene principalmente attraverso meccanismi di

---

<sup>143</sup> M. PIETH, L. A. LOW, P. J. CULLEN, *The OECD Convention on Bribery: A Commentary*, *op. cit.*, p. 466 ss.

<sup>144</sup> Attualmente gli Stati membri del GRECO sono 49. Con atto datato 6 giugno 2011 la Commissione europea ha realizzato una relazione, indirizzata al Consiglio, sulle modalità di partecipazione dell'Unione europea al Gruppo di Stati del Consiglio d'Europa contro la corruzione (GRECO), nella quale si afferma che “*la partecipazione attiva dell'UE alle attività del GRECO potrebbe [...] offrire vantaggi a entrambe le organizzazioni, grazie al felice connubio tra l'esperienza maturata dal gruppo nel monitorare le attività di lotta alla corruzione e il ruolo politico delle istituzioni dell'UE, relativamente a una più efficace attuazione delle politiche anticorruzione nell'UE-27*”.

valutazione (*peer reviews*) e di pressione reciproca (*peer pressure*) tra gli Stati membri.<sup>145</sup>

Le procedure di controllo risultano avere un carattere dinamico, giacchè si fondano sulla reciproca valutazione e sulla pressione fra pari tra i vari Stati partecipanti. Nello specifico la procedura consta di due momenti distinti: a) nella prima fase, orizzontale, tutti i membri sono sottoposti ad un Ciclo di Valutazione (*Evaluation Round*) che termina con la predisposizione di raccomandazioni volte a indirizzare Stato, oggetto di scrutinio, nella scelta delle misure da adottare per adeguare la propria legislazione alla normativa del Consiglio d'Europa; b) proprio l'idoneità di queste misure a raggiungere gli obiettivi indicati costituisce l'oggetto della successiva fase di verifica.

Occorre segnalare come il processo di valutazione segua una procedura ben definita, che vede operativi gruppi di esperti, direttamente nominati dal GRECO, per la valutazione di un particolare membro. L'analisi della situazione in ciascun Paese viene effettuata sulla base delle risposte fornite ad un questionario e mediante le informazioni raccolte nelle riunioni con funzionari pubblici e rappresentanti della società civile durante la visita *in loco*. In seguito gli esperti redigono un rapporto che viene comunicato al Paese esaminato per i eventuali commenti, prima di essere finalmente sottoposto all'esame finale del GRECO.<sup>146</sup>

Le conclusioni degli *evaluation reports* possono portare a ritenere che la legislazione e le pratiche siano in linea, o meno, con le disposizioni di riferimento. A ciò possono far seguito una serie di raccomandazioni, mediante le quali è richiesto allo Stato di

---

<sup>145</sup> D. SCHMIDT-PFISTER, H. MOROFF, *Fighting Corruption in Eastern Europe: A Multilevel Perspective*, New York, Routledge, 2013, p. 80 ss.

<sup>146</sup> *Ibidem*, p. 86; Cfr. N. KOCHAN, R. GOODYEAR, *Corruption: The New Corporate Challenge*, Heidelberg, Springer, 2011.

intraprendere un'azione entro i 18 mesi successivi, sebbene poi di fatto lo Stato non sia formalmente tenuto a riferirne nella successiva procedura di conformità.<sup>147</sup>

Con riferimento al sistema di controllo predisposto dall'ONU, occorre segnalare come manchino, allo stato attuale, dei meccanismi articolati ed effettivi come quelli rinvenibili in seno all'OCSE o al GRECO.

Ciò detto, per la valutazione del livello di implementazione della Convenzione di Merida messo a punto dai singoli Stati, sussistono disposizioni rilevanti, alle quali è stata data esecuzione attraverso la definizione di un *review mechanism*.<sup>148</sup>

Nello specifico, l'art. 65 della *UN Convention against Corruption* prevede come «*Each State Party shall take the necessary measures, including legislative and administrative measures, in accordance with fundamental principles of its domestic law, to ensure the implementation of its obligations under this Convention. 2. Each State Party may adopt more strict or severe measures than those provided for by this Convention for preventing and combating corruption*».

Degno di nota è certamente l'art. 63 che istituisce la Conferenza degli Stati Parte, predisposta al fine di indirizzare gli Stati membri nell'attuazione della Convenzione e con l'intento di «*improve the capacity of and cooperation between States Parties to achieve the objectives set forth in this Convention and to promote and review its implementation*».

---

<sup>147</sup> R. KICKER, *The Council of Europe: Pioneer and Guarantor for Human Rights and Democracy*, Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2010, p. 59 ss.

<sup>148</sup> D. SCHMIDT, PFISER, H. MOROFF, *op. cit.*, p. 80 ss.; F. HEIMANN, M. PETH, *Confronting Corruption: Past Concerns, Present Challenges, and Future Strategies*, Oxford University Press, 2018, p. 63.; N. KOCHAN, R. GOODYEAR, *Corruption: The New Corporate Challenge*, Heidelberg, Springer, 2011, p. 67 ss.

E' proprio in occasione della terza sessione di suddetta Conferenza che viene adottata la Risoluzione n. 03/01, intitolata "*Mechanism for the Review of Implementation of the United Nations Convention against Corruption*". Dando attuazione all'art. 63 della Convenzione di Merida, la Risoluzione elabora uno specifico meccanismo di controllo dell'implementazione delle legislazioni nazionali fondato, ancora una volta, sulla revisione reciproca fra Stati.<sup>149</sup>

Nella Risoluzione si legge, infatti, che «*The purpose of the Implementation Review Mechanism is to assist States parties in their implementation of the Convention. The Mechanism promotes the purposes of the Convention, provides the Conference of the States Parties with information on measures taken by States parties in implementing the Convention and the difficulties encountered by them in doing so, and helps States parties to identify and substantiate specific needs for technical assistance and to promote and facilitate the provision of such assistance. The Implementation Review Mechanism is a peer review process that assists States parties to effectively implement the Convention. In accordance with the terms of reference, each State party is reviewed by two peers - one from the same regional group - which are selected by a drawing of lots at the beginning of each year of the review cycle*».

Il meccanismo in esame prevede che i rappresentanti degli Stati esaminatori, al termine della loro valutazione, elaborino un report da sottoporre ad uno specifico organo, incaricato di controllare il livello di attuazione della Convenzione di Merida raggiunto da ogni singolo Stato. Si tratta di un organo, l'*Implementation Review Group*, che ha il

---

<sup>149</sup> C. Rose, *op. cit.*, p. 105 ss.; Cfr. G. SACERDOTI, *op. cit.*, p. 71.

potere di formulare raccomandazioni o conclusioni che devono essere approvate dalla Conferenza.<sup>150</sup>

A conclusione di questo *iter*, spetta alla Conferenza, presieduta da un Segretario con il compito di assicurare il regolare funzionamento dell'intero meccanismo e di fornire assistenza agli Stati esaminati, indirizzare ciascuna parte all'interno del procedimento di revisione, potendo dividerlo in fasi e cicli e avendo la possibilità di determinarne la durata ed il numero di Stati esaminabili.

Ad ogni modo, sebbene gli sforzi della Convenzione ONU e della relativa Risoluzione nel predisporre un meccanismo di controllo e di implementazione siano apprezzabili, questo manca di quella effettività e complessità che connota i sistemi sviluppatisi in seno all'OCSE o al Consiglio d'Europa.

## **7. Il ruolo della cooperazione internazionale nella lotta alla corruzione**

Occorre segnalare come l'efficace contrasto dei crimini transfrontalieri possa essere perseguito mediante meccanismi di cooperazione giudiziaria e di polizia tra gli Stati facenti parte di organizzazioni internazionali o regionali. Ci si riferisce nello specifico alla "cooperazione internazionale in materia penale", proprio al fine di indicare l'attività di collaborazione internazionale nella lotta contro il crimine.

Orbene, il radicarsi di uno spirito di fattiva e fiduciosa cooperazione reciproca tra gli Stati costituisce, così, uno dei principali scopi cui sono destinate le numerose iniziative negoziali multilaterali, adottate negli ultimi anni su scala europea ed internazionale, al fine di

---

<sup>150</sup> N. KOCHAN, R. GOODYEAR, *op. cit.*, p. 34 ss.; M. PIETH, *The 2009 Recommendation of the OECD on Combating Bribery: Bringing Public Sector and Private Sector Initiatives Together*, *op. cit.*, p. 612 ss.

contrastare varie manifestazioni di criminalità transnazionale, organizzata o economica. Ad ogni modo, si può dedurre come il successo di tale programma sia necessariamente connesso al raggiungimento di un apprezzabile livello di armonizzazione giuridica.

In effetti, prima dell'intervento di specifici strumenti internazionali, la lotta alla corruzione risultava soggiogata da uno dei principi cardini del diritto penale, ovvero il principio di territorialità. In base a tale principio, affinché uno Stato potesse esercitare la sua giurisdizione in merito ad una determinata controversia, era indispensabile un collegamento, da valutarsi alla stregua di determinati criteri nazionali, tra il paese stesso e i soggetti *rei*. Di conseguenza taluni episodi di corruzione rimanevano privi di copertura giurisdizione, poiché l'assenza di punti di contatto non faceva sorgere la competenza di uno Stato piuttosto che di un altro.<sup>151</sup>

La questione risulta poi ancora più complicata, quando in presenza di determinate condizioni, possono sorgere problemi legati al *ne bis in idem*, tale per cui il medesimo caso è suscettibile di rientrare nella competenza di più tribunali, facendo emerge un eventuale conflitto tra giudicati.<sup>152</sup>

Ciò induce a ritenere ancora più essenziale un'armonizzazione nel settore, proprio con lo scopo di evitare, *ex ante*, dubbi applicativi.<sup>153</sup>

Tra gli strumenti di collaborazione internazionale rientrano, com'è noto, l'estradizione, le rogatorie, il trasferimento di procedimenti

---

<sup>151</sup> H. DECOEUR, *Confronting the Shadow State: An International Law Perspective on State Organized Crime*, Oxford, Oxford University Press, 2018, p. 125 ss.

<sup>152</sup> S. H. DEMING, *The Foreign Corrupt Practices Act and the New International Norms*, American Bar Association, 2010, p. 7 ss.

<sup>153</sup> V. A. DI MARTINO, *La frontiera e il diritto penale, Natura e contesto delle norme di «diritto penale transnazionale»*, Torino, Giappichelli Editore, 2006, p. 49; C. SODIS, *Il diritto senza codice. Uno studia sul sistema europeo vigente*, Milano, Giuffrè, 2007, pag. 88 ss.

penali o delle persone condannate, il mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie, la sorveglianza delle persone condannate o liberate sotto condizione, i meccanismi di risoluzione dei conflitti di giurisdizione tra Stati.

L'unione europea, per facilitare e rafforzare il dialogo e la collaborazione in materia penale tra le autorità di polizia e giudiziaria degli Stati membri, ha perfino costituito alcuni *organi ad hoc*, tra cui l'Ufficio europeo di polizia (EUROPOL)<sup>154</sup>, agenzia di contrasto dell'Unione Europea preposta allo scambio e all'analisi di *intelligence* in ambito criminale; l'EUROJUST,<sup>155</sup> avente lo scopo di promuovere il coordinamento di indagini e procedimenti giudiziari tra gli Stati membri dell'Unione Europea nella loro azione contro le forme gravi di criminalità organizzata e transfrontaliera, tra cui la corruzione; l'OLAF<sup>156</sup>, l'Ufficio europeo per la lotta antifrode, istituito con l'obiettivo di contrastare le frodi, la corruzione e qualsiasi attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione Europea.

---

<sup>154</sup> Europol è stata istituita con decisione 2009/371/GAI del Consiglio (2) come entità dell'Unione, finanziata dal bilancio generale dell'Unione, diretta a sostenere e potenziare l'azione delle autorità competenti degli Stati membri e la loro cooperazione reciproca per prevenire e combattere la criminalità organizzata, il terrorismo e altre forme gravi di criminalità che interessano due o più Stati membri. La decisione 2009/371/GAI ha sostituito la convenzione basata sull'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea, istitutiva dell'Ufficio europeo di polizia (convenzione Europol).

<sup>155</sup> Eurojust è stata creata con Decisione del Consiglio 2002/187/GAI del 28 febbraio 2002, adottata sulla base degli articoli 31 e 34 del Trattato dell'Unione europea, con l'obiettivo di stimolare e migliorare il coordinamento e la cooperazione tra le autorità giudiziarie competenti degli Stati membri al fine di rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità. La Decisione 2009/426/GAI del Consiglio del 16 dicembre 2008 ha inteso rafforzare ulteriormente l'efficacia operativa di Eurojust sulla base dell'esperienza maturata dall'organismo.

<sup>156</sup> È stato istituito dalla Commissione europea (Commissione Prodi) con Decisione n. 352 del 28 aprile 1999, con l'obiettivo di contrastare le frodi, la corruzione e qualsiasi attività illecita lesiva degli interessi finanziari della Comunità europea.



Al fine di migliorare la cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri dell'Unione Europea, a livello sia giuridico che pratico, e al fine di combattere gravi forme di criminalità, la corruzione, il traffico di droga e il terrorismo, è stata creata nel 1997 la rete giudiziaria Europea (RGE) in materia penale. Compito principale della RGE si sostanzia nel definire una rete di punti di contatto degli Stati membri, scelti tra autorità giudiziarie o altre aventi competenze specifiche nel campo della cooperazione giudiziaria internazionale.<sup>157</sup>

A seguito del Trattato di Lisbona, il Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea ha ampliato e definito meglio le competenze funzionali di EUROJUST, prevedendo la possibilità per il Consiglio di istituire, con regolamenti da adottare secondo una procedura legislativa speciale, una Procura Europea a partire da EUROJUST, per combattere i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione.<sup>158</sup>

Orbene, dinnanzi all'attuale e molto articolata realtà dei rapporti internazionali in materia penale, la dottrina ha rilevato come essa sembrerebbe mettere in dubbio l'esistenza di una proporzione inversa tra espansione extraterritoriale della legge penale e collaborazione internazionale; nello specifico, tanto maggiori sono le pretese nazionalistiche, tanto minore è la propensione alla Cooperazione tra Stati. In effetti *«si riscontra sempre più spesso come proprio le esigenze della collaborazione suggeriscano l'adozione di misure sostanziali tendenzialmente omogenee, accompagnate dall'estensione unilaterale della giurisdizione a fatti commessi all'estero: queste*

---

<sup>157</sup> N. BOISTER, *An Introduction to Transnational Criminal Law*, Oxford, Oxford University Press, 19 apr 2018, p. 64 ss.

<sup>158</sup> F. GEYER, *Security versus Justice?: Police and Judicial Cooperation in the European Union*, New York, Routledge, 2016, p. 22 ss.

*misure congiunte vengono a rappresentare, a loro volta, una condizione di efficacia della stessa collaborazione».*<sup>159</sup>

Anche nel settore del contrasto alla corruzione, il complesso quadro di strumenti convenzionali a carattere multilaterale, emanati a tale scopo in diverse sedi europee e internazionali, percorre la strategia in esame. Per comprendere al meglio la cruciale importanza della mutua assistenza nel contrasto della corruzione transnazionale, è sufficiente considerare l'ordinario ricorso a canali finanziari internazionali per il pagamento di tangenti.<sup>160</sup>

Così, nell'ambito regionale europeo, l'articolo 9 della Convenzione del 26 maggio 1997 sulla Corruzione dei funzionari della Comunità Europea e degli Stati membri dell'Unione europea,<sup>161</sup> oltre a prevedere ampi obblighi di cooperazione giudiziaria, invita gli Stati parte a concentrare, ove possibile, le concorrenti azioni penali in un unico Stato membro, allorché più Stati vantino la competenza giurisdizionale in relazione al medesimo fatto di reato.<sup>162</sup>

---

<sup>159</sup> V. A. DI MARTINO, *La frontiera e il diritto penale, Natura e contesto delle norme di «diritto penale transnazionale»*, op. cit., p. 45.

<sup>160</sup> D. AMICIS, op. cit., p. 62 ss.; G. SACERDOTI, *La Convenzione OCSE del 1997 sulla lotta contro la corruzione dei pubblici ufficiali stranieri nelle transazioni commerciali internazionali*, in Studi Capotorti, 2012.

<sup>161</sup> *Convention drawn up on the basis of Article K.3 (2) (c) of the Treaty on European Union on the fight against corruption involving officials of the European Communities or officials of Member States of the European Union*, Official Journal C 195, 25/06/1997 P. 0002 – 0011.

<sup>162</sup> Nello specifico l'articolo 9, dal titolo *cooperation*, statuisce che «1. *If any procedure in connection with an offence established in accordance with the obligations arising out of Articles 2, 3 and 4 concerns at least two Member States, those States shall cooperate effectively in the investigation, the prosecution and in carrying out the punishment imposed by means, for example, of mutual legal assistance, extradition, transfer of proceedings or enforcement of sentences passed in another Member State.* 2. *Where more than one Member State has jurisdiction and has the possibility of viable prosecution of an offence based on the same facts, the Member States involved shall cooperate in deciding which shall prosecute the offender or offenders with a view to centralizing the prosecution in a single Member States where possible».*

L'esigenza di un coordinamento è sentita anche nella Convenzione penale sulla corruzione, adottata dal Consiglio d'Europa il 27 gennaio 1999. In tema di cooperazione giudiziaria, l'atto cerca di limitare l'ambito dei motivi di rifiuto opponibili dai singoli Stati, oltre a sancire il principio generale secondo cui *«Le Parti cooperano, conformemente alle disposizioni contemplate nei pertinenti strumenti internazionali sulla cooperazione internazionale in materia penale o alle intese concluse in base a legislazioni uniformi o reciproche e al loro diritto nazionale, nella più ampia misura possibile le une con le altre ai fini delle indagini e dei procedimenti concernenti i reati penali che rientrano nel campo d'applicazione della presente Convenzione. Conv. penale sulla corruzione»*.

Sotto questo profilo, l'articolo 26, in tema di assistenza giudiziaria, stabilisce che essa *«può essere negata qualora la Parte richiasta ritenga che il fatto di prestarla possa compromettere i suoi interessi fondamentali, la sua sovranità nazionale, la sua sicurezza nazionale o l'ordine pubblico»*.

In ogni caso, non può essere eccepito il segreto bancario per giustificare l'eventuale rifiuto della cooperazione (comma 3). Per agevolare ulteriormente la reciproca assistenza è previsto, altresì, lo strumento della trasmissione spontanea di informazioni, a cui una parte può ricorrere, ai sensi dell'articolo 28, *«qualora ritenga che la divulgazione di tali informazioni possa aiutare la Parte beneficiaria ad avviare o ad effettuare indagini o perseguimenti relativi a reati definiti in virtù della presente Convenzione o possa indurre la Parte beneficiaria a presentare una domanda»*.<sup>163</sup>

---

<sup>163</sup> G. VERMEULEN, W. DE BONDT, C. RYCKMAN, *Rethinking International Cooperation in Criminal Matters in the EU: Moving Beyond Actors, Bringing Logic Back, Footed in Reality*, Maklu, 2012, p. 168 ss.

L'impossibilità di eccepire il segreto bancario per respingere una richiesta di mutua assistenza giudiziaria in materia penale è stabilita, anche, dalla Convenzione OCSE<sup>164</sup> che, all'articolo 9 comma 3, stabilisce «*Se una Parte subordina la mutua assistenza giudiziaria al requisito della doppia incriminazione, quest'ultima è considerata sussistere se il reato per il quale viene richiesta assistenza rientra nel campo di applicazione della presente Convenzione*».

Ancora più dettagliata risulta essere la disciplina della cooperazione internazionale e dell'assistenza tecnica in seno alla Convenzione ONU del 2003.<sup>165</sup> Sorretta dalla convinzione che la natura transnazionale della corruzione renda indispensabile la cooperazione internazionale per prevenire e stroncare il fenomeno criminoso, un intero titolo, il IV, insieme ad un'ampia serie disposizioni, sono dedicati al tema.

Nello specifico, lo strumento pattizio *de quo* prevede specifiche forme di cooperazione internazionale tra le quali è possibile annoverare: l'assistenza giudiziaria nel campo della raccolta e della trasmissione di elementi di prova, il trasferimento delle persone riconosciute colpevoli di reati di corruzione e condannate a sanzioni limitative della libertà personale, l'extradizione, il congelamento, il sequestro e la confisca dei proventi della corruzione, la costituzione di squadre investigative comuni e il ricorso a tecniche investigative speciali.<sup>166</sup>

Ciò detto, a differenza dei precedenti strumenti a carattere internazionale, quest'ultimo contempla una mutua assistenza

---

<sup>164</sup> Convenzione dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali, (DAFFE/IME/BR(97)16/REV), aperta alla firma a Parigi il 17 dicembre 1997.

<sup>165</sup> *UN General Assembly, United Nations Convention Against Corruption*, 31 October 2003, A/58/422, disponibile su: <http://www.refworld.org/docid/4374b9524.html>.

<sup>166</sup> E. ROSI, *Problematiche di accertamento delle tipologie corruttive*, in Forti (a cura di), *Il prezzo sulla tangente. La corruzione come sistema a dieci anni da mani pulite*, Milano, Il Mulino, 2003.

giudiziaria anche in assenza di doppia incriminazione, ossia dell'esistenza della figura di reato in entrambi gli ordinamenti nazionali, qualora tale assistenza non sia tale da comportare misure coercitive.<sup>167</sup>

Altro principio innovativo che caratterizza la Convenzione è quello avente ad oggetto la restituzione dei beni o di somme illecitamente ottenuti mediante il ricorso a condotte corruttive. Si tratta di una serie di disposizioni in cui vengono precisate le modalità di cooperazione e di mutua assistenza in vista della restituzione dei proventi della corruzione a uno Stato parte che ne faccia richiesta, come anche a singoli individui vittime della corruzione o legittimi proprietari.

A tale riguardo l'articolo 54, dal titolo *Mechanisms for recovery of property through international cooperation in confiscation*, prevede «1. *Each State Party, in order to provide mutual legal assistance pursuant to article 55 of this Convention with respect to property acquired through or involved in the commission of an offence established in accordance with this Convention, shall, in accordance with its domestic law: (a) Take such measures as may be necessary to permit its competent authorities to give effect to an order of confiscation issued by a court of another State Party; (b) Take such measures as may be necessary to permit its competent authorities, where they have jurisdiction, to order the confiscation of such property of foreign origin by adjudication of an offence of money*

---

<sup>167</sup> In aggiunta, l'articolo 46, dal titolo *Mutual Legal Assistance*, stabilisce «1. *States Parties shall afford one another the widest measure of mutual legal assistance in investigations, prosecutions and judicial proceedings in relation to the offences covered by this Convention. 2. Mutual legal assistance shall be afforded to the fullest extent possible under relevant laws, treaties, agreements and arrangements of the requested State Party with respect to investigations, prosecutions and judicial proceedings in relation to the offences for which a legal person may be held liable in accordance with article 26 of this Convention in the requesting State Party*».

*laundering or such other offence as may be within its jurisdiction or by other procedures authorized under its domestic law; and (c) Consider taking such measures as may be necessary to allow confiscation of such property without a criminal conviction in cases in which the offender cannot be prosecuted by reason of death, flight or absence or in other appropriate cases».*

## **CAPITOLO 2**

### **Lo sviluppo sostenibile nel contesto internazionale**

#### **Sezione I - Lo sviluppo sostenibile alla luce del diritto internazionale**

##### **1. L'importanza dello sviluppo sostenibile nell'era della globalizzazione**

L'analisi dei problemi economici e sociali legati al processo di globalizzazione è alquanto ampia e articolata, giacchè il tema è posto al centro di un vasto dibattito in grado di suscitare reazioni estreme e contrapposte. Ebbene, c'è chi ritiene che la globalizzazione, stimolando la crescita economica e l'interazione tra diverse realtà, sia suscettibile di porre un freno ai problemi posti dinnanzi alla comunità internazionale, quali disuguaglianze economiche e sociali tra paesi. D'altro lato, non manca chi sostiene come tale processo possa pregiudicare gravemente le garanzie di protezione dell'ambiente e dei diritti sociali, attraverso l'imposizione di un modello sociale e culturale uniforme, teso ad agevolare il *modus operandi* acquisito da grandi imprese multinazionali.<sup>168</sup>

Ciò premesso, la presente tematica richiede una particolare e scrupolosa attenzione, poiché va ad inserirsi in un contesto profondamente complesso. D'altronde, il concetto stesso di sviluppo sostenibile non è facilmente rilevabile; esso è stato oggetto di una profonda evoluzione, dalla quale è emerso come non si identifichi con

---

<sup>168</sup> A. MAJOCCHI, *Sviluppo sostenibile e globalizzazione: conflitto o compatibilità?*, In *Il politico* (Università di Pavia) 2001, anno LXVI, n. 2, pp. 309-318.

uno stato o una visione immutabile, bensì rappresenti un processo continuo, richiamante la necessità di coniugare la dimensione ambientale, economica e sociale.

Ai fini della presente trattazione risulta, dunque, di fondamentale importanza comprenderne il significato oltre che identificare le idee e i sotto-principi che lo caratterizzano, ponendo l'attenzione sulle modalità attraverso le quali questi ultimi interagiscono tra loro influenzandosi.

### **1.1. Nozione e origine del principio**

La nozione di “sviluppo sostenibile”, motivo concettuale intimamente legato alle politiche mondiali impegnate nella ricerca di una soluzione alle problematiche ambientali, è stata inizialmente elaborata in sede internazionale e poi lentamente recepita anche dalle varie legislazioni nazionali.<sup>169</sup> Negli anni il principio si è progressivamente ampliato, tanto da includere l'insieme d'idee scaturite dalla presa di coscienza dell'uomo a livello planetario, connessa alla propria sopravvivenza, di un uso razionale delle risorse della natura.

Invero, fino agli anni '60 del secolo scorso, l'interesse rivolto dalla comunità internazionale alle questioni aventi ad oggetto la limitatezza delle risorse naturali ed al rapporto tra sviluppo ed ambiente risulta essere stato particolarmente superficiale ed occasionale.<sup>170</sup>

---

<sup>169</sup> A. DALE, J. ROBINSON, *Achieving Sustainable Development*, Vancouver, UBC Press, 1996, 102; Cfr. P. P. ROGERS, F. JALAL, J. A. BOYD, *An Introduction to Sustainable Development*, London, Earthscan, 2012; A. VON RAGGAMBY, F. RUBIK, *Sustainable Development, Evaluation and Policy-Making: Theory, Practise and Quality Assurance*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2012.

<sup>170</sup> N. J. SCHRIJVER, *The Evolution of Sustainable Development in International Law: Inception, Meaning and Status*, The Hague, Martinus Nijhoff Publishers, 2008; C. TAN, J. FAUNDEZ, *Natural Resources and Sustainable Development: International Economic Law Perspectives*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2017; M. CORDONIER SEGGER, *Sustainable Development Principles in the*



Orbene, si tratta di un periodo caratterizzato dall'assenza di rilevanti convenzioni internazionali; le uniche presenti appaiono comunque limitate a specifiche aree geografiche nonché dedicate alla protezione di alcune specie animali o a specifici tipi di inquinamento. Ciò rifletteva certamente la mancanza di una consapevolezza in merito all'urgenza e alla serietà della questione ambientale e all'incidenza della crescita industriale sulle risorse esauribili.<sup>171</sup>

Solo a partire dagli anni '70 si registra, finalmente, una maggiore sensibilità; complice, con tutta probabilità, il gran numero di rischi denunciati nel rapporto pubblicato nel 1972 dal Club di Roma su *The Limits to Growth*,<sup>172</sup> frutto di uno studio condotto da ricercatori del Massachusetts Institute of Technology, sotto la guida di Dennis L. Meadows (da cui Rapporto Meadows).<sup>173</sup>

Ebbene, la definizione maggiormente accolta di sviluppo sostenibile è quella fornita dal rapporto "*Our Common Future*".<sup>174</sup> Sul finire degli anni '80, infatti, la *World Commission on Environment and Development*, istituita dall'Organizzazione delle Nazioni Unite, dando esecuzione al mandato conferitole dall'Assemblea

---

*Decisions of International Courts and Tribunals: 1992-2012*, New York, Taylor & Francis, 2017.

<sup>171</sup> D. FRENCH, L. J. KOTZÉ, *Sustainable Development Goals: Law, Theory and Implementation*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2018 p. 24 ss.; D. FRIEDERS, *Foundations of Sustainable Development: Law, Regulation, and Planning American Bar Association*, Section of Real Property, Trust & Estate Law, 2012; A. DALE, J. ROBINSON, *Achieving Sustainable Development*, Vancouver, UBC Press, 1996, 102.

<sup>172</sup> D. H. MEADOWS [AND OTHERS], *The Limits To Growth; a Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*, New York, Universe Books, 1972.

<sup>173</sup> U. BARDI, *The Limits to Growth Revisited*, New York, Springer Science & Business Media, 2011; D. H. MEADOWS, D. L. MEADOWS, J. RANDERS, *Limits to growth the 30-year update*, London, Earthscan, 2012 – 363.

<sup>174</sup> Report of the World Commission on Environment and Development, *Our CommonFuture*, A/RES/42/4267, Annex, dell'11 dicembre 1987.

Generale,<sup>175</sup> diffuse il rapporto intitolato “*Our Common Future*” (meglio noto come Rapporto Brundtland), in cui descrive lo sviluppo sostenibile come «*development that meets the needs of the present generation without compromising the ability of future generations to meet their own needs*».

Con la formulazione di questo nuovo concetto la Commissione Brundtland inaugurava una nuova fase del diritto internazionale dell’ambiente, alla cui promozione le Nazioni Unite avevano già contribuito in precedenti occasioni.

Invero, sebbene lo Statuto delle Nazioni Unite non rechi alcuna disposizione specifica sull’ambiente, l’Organizzazione si è impegnata negli anni ad assumere un ruolo guida nell’affermazione e nell’evoluzione della protezione ambientale a livello globale. Si tratta, in ogni caso, di una tutela che si inserisce nel più ampio obiettivo della promozione della cooperazione internazionale nella soluzione dei problemi di carattere economico, sociale, culturale o umanitario.<sup>176</sup>

---

<sup>175</sup>UN Doc. A/RES/38/161 del 19 dicembre 1983.

<sup>176</sup> Come specificato nell’articolo 1 della Carta delle Nazioni Unite «*The Purposes of the United Nations are: 1. To maintain international peace and security, and to that end: to take effective collective measures for the prevention and removal of threats to the peace, and for the suppression of acts of aggression or other breaches of the peace, and to bring about by peaceful means, and in conformity with the principles of justice and international law, adjustment or settlement of international disputes or situations which might lead to a breach of the peace; 2. To develop friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples, and to take other appropriate measures to strengthen universal peace; 3. To achieve international cooperation in solving international problems of an economic, social, cultural, or humanitarian character, and in promoting and encouraging respect for human rights and for fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion; and 4. To be a center for harmonizing the actions of nations in the attainment of these common ends*».

Orbene, il concetto di sostenibilità, secondo l'accezione attribuita dal rapporto, viene collegato alla compatibilità tra sviluppo delle attività economiche e salvaguardia dell'ambiente.<sup>177</sup>

La possibilità di assicurare la soddisfazione dei bisogni primari comporta, dunque, la realizzazione di uno sviluppo economico che abbia come obiettivo principale il rispetto dell'ambiente, ma al tempo stesso richiede, agli Stati dotati di un'economia avanzata, di predisporre processi produttivi e stili di vita compatibili con la capacità della biosfera di assorbire gli effetti delle attività umane e, ai paesi in via di sviluppo, di crescere in termini demografici ed economici a ritmi compatibili con l'ecosistema.<sup>178</sup>

Il punto 8 del documento chiarisce «*There has been a growing realization in national governments and multilateral institutions that it is impossible to separate economic development issues from environment issues; many forms of development erode the environmental resources upon which they must be based, and environmental degradation can undermine economic development. Poverty is a major cause and effect of global environmental problems. It is therefore futile to attempt to deal with*

---

<sup>177</sup>P. P. ROGERS, F. JALAL, J. A. BOYD, *op. cit.*, p. 26 ss.; Cfr. A. VON RAGGAMBY, F. RUBIK, *Sustainable Development, Evaluation and Policy-Making: Theory, Practise and Quality Assurance*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2012, p. 86 ss.

<sup>178</sup>Negli anni successive al rapporto Bruntland l'ambiguità di tale definizione standard, pur consentendo a una serie di gruppi eterogenei di trovare una definizione comune sviluppo sostenibile, ha innescato tutta una serie di studi incentrati sulla decifrazione e sul contenuto precipuo da attribuire al principio di sviluppo sostenibile. Si pensi allo studio condotto dal Comitato sullo Sviluppo Sostenibile dell'Accademia Nazionale delle Scienze degli Stati Uniti che ha cercato di portare organicità nella vasta letteratura esaminata dai suoi membri. Nel suo rapporto, *Our Common Journey: A Transition toward Sustainability*, il Comitato definisce la scienza della sostenibilità come un'agenda di ricerca per supportare la transizione verso la sostenibilità. La scienza della sostenibilità finisce per coincidere con la scienza dello sviluppo sostenibile.

*environmental problems without a broader perspective that encompasses the factors underlying world poverty and international inequality».*<sup>179</sup>

Il rapporto Brundtland si erge, quindi, ad un vero e proprio manifesto che incorpora in sé la tutela ambientale, la crescita economica, nonché l'equilibrio sociale inteso come equità distributiva di risorse e oneri ambientali tra svariati soggetti e sistemi sociali. Secondo questa prospettiva la giustizia sostenibile è da considerarsi, in *primis*, una giustizia distributiva.<sup>180</sup>

Nel Rapporto vengono, peraltro, enfatizzati i rischi globali connessi a determinate condotte, come ad esempio il riscaldamento atmosferico a cui ogni Stato contribuisce mediante l'uso di combustibili fossili. Ne deriva come, sul piano della responsabilità, questa non debba più intendersi in modo individuale, bensì collettivo. Una parte del documento è, altresì, dedicata alle misure di prevenzione e si sottolinea come, sebbene sia vero che modelli di produzione e consumo eccedenti le capacità di rinnovo delle risorse naturali siano suscettibili di pregiudicare l'ambiente, è altrettanto indiscusso come un ambiente distrutto sia capace di ostacolare in modo rilevante lo sviluppo.<sup>181</sup>

Nonostante l'innovazione messa in atto dal Rapporto, non può essere tralasciato come le considerazioni ivi emerse abbiano

---

<sup>179</sup> I. BOROWY, *Defining Sustainable Development for Our Common Future: A History of the World Commission on Environment and Development (Brundtland Commission)*, New York, Routledge, 2013, p. 53.

<sup>180</sup> M. ETTORE GRASSI, *Lineamenti di etica e diritto della sostenibilità*, Milano, Giuffrè, 2015, p. 34 ss.

<sup>181</sup> Sul rapporto *Our Common Future* si veda I. BOROWY, *Defining Sustainable Development for Our Common Future: A History of the World Commission on Environment and Development (Brundtland Commission)*, New York, Routledge, 2013, p. 68; K. GERASIMOVA, *Our Common Future*, London, CRC Press, 2017; D. HINRICHSSEN, *Our Common Future: A Reader's Guide*, London, Earthscan, 1987.

ripreso quanto precedentemente stabilito dalla Strategia di conservazione del 1980 messa a punto dall'Unione internazionale per la conservazione della natura, che sosteneva come la "conservazione" fosse uno strumento fondamentale ai fini dello sviluppo, in particolare di quello sostenibile e ai fini di un corretto sfruttamento dell'ecosistema e delle risorse.<sup>182</sup>

La strategia di conservazione sottolinea, peraltro, come per poter affrontare compiutamente le sfide di una rapida globalizzazione del mondo, è necessario che una coerente e coordinata politica ambientale vada di pari passo con lo sviluppo economico e con l'impegno sociale.<sup>183</sup>

E' proprio seguendo questo principio che la Commissione Brundtland iniziò a lavorare sul concetto di unità di ambiente e sviluppo, affermando «*The environment does not exist as a sphere separate from human actions, ambitions, and needs, and attempts to defend it in isolation from human concerns have given the very word "environment" a connotation of naivety in some political circles. The word "development" has also been narrowed by some into a very limited focus, along the lines of what poor. The concept of sustainable development does imply limits not absolute limits but limitations imposed by the present state of technology and social organization on environmental resources and by the ability of the biosphere to absorb the effects of human activities*».<sup>184</sup>

Una successiva definizione di sviluppo sostenibile viene, poi, fornita

---

<sup>182</sup>W. M. ADAMS, *Green Development: Environment and Sustainability in the Third World*, London, Routledge, 1990.

<sup>183</sup> Tra gli scopi perseguiti con la Strategia del 1980 è possibile annoverare il mantenimento dei sistemi vitali e dei processi ecologici essenziali, la conservazione della diversità genetica, l'utilizzo sostenibile degli ecosistemi.

<sup>184</sup>World Commission on Environment and Development (WCED), *Our Common Future*, New York, Oxford University Press, 1987, 8.

dalla *World Conservation Union* (UN Environment Programme) e dal *World Wide Fund for Nature* che enfatizza l'importanza di un miglioramento della qualità della vita, senza eccedere la capacità di carico degli ecosistemi di supporto dai quali essa dipende.<sup>185</sup> Esso costituisce un principio, peraltro, strettamente legato ad ulteriori concetti come quello di *carrying capacity* e di programmazione sostenibile. Nello specifico il primo descrive la capacità portante del pianeta terra, caratterizzata da ritmi naturali, dinamiche biofisiche e biogeochimiche e in grado di definire il sistema nel quale viviamo come sistema concluso; il concetto di programmazione sostenibile attiene, invece, alla possibilità che gli obiettivi cui mira lo sviluppo economico e tecnologico possano dirsi compatibili con la successione ecologica, garantendo in altri termini il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni presenti e future.<sup>186</sup> Un'adeguata programmazione sostenibile parrebbe doversi inserire nei limiti della *carrying capacity*, tesa a promuovere il rispetto del principio di rendimento sostenibile, secondo cui la velocità grazie alla quale l'essere umano attinge alle risorse naturali dovrebbe corrispondere alla velocità di rigenerazione delle risorse medesime.

## **1.2. Evoluzione e contenuto giuridico**

Alla luce di quanto poc'anzi esposto, si può notare come, solo in tempi recenti, si siano riportate all'attenzione dei governi le prime serie preoccupazioni per l'ambiente naturale, secondo una visione di sviluppo eco-compatibile.

---

<sup>185</sup> M. CEDEÑO BONILLA, *Environmental Law in Developing Countries: Selected Issues*, Volume 2, IUCN, 2004, p. 88; T. GRIFFIN SANDERS, *Development and Environment: Brazil and the Stockholm Conference*, Volume 17, Edizione 7, American Universities Field Staff, 1973; M. H. NORDQUIST, J. NORTON MOORE, S. MAHMOUDI, *The Stockholm Declaration and Law of the Marine Environment*, The Hague, Martinus Nijhoff Publishers, 2003, p. 44.

<sup>186</sup> M. ETTORE GRASSI, *op. cit.*, p. 34 ss.

Sulla scia di quest'ondata di sensibilizzazione viene convocata, su iniziativa delle Nazioni Unite, la *Conference on the Human Environment*,<sup>187</sup> conclusasi con una dichiarazione nella quale l'ambiente assume a patrimonio collettivo che gli Stati hanno il dovere di salvaguardare.<sup>188</sup>

Con essa si registra un netto cambio di rotta rispetto a quello che era stato statuito nei precedenti strumenti convenzionali, dai quali emerge come la problematica dell'inquinamento marino fosse considerata solo in via subordinata rispetto alla protezione degli interessi economici degli Stati costieri.<sup>189</sup>

La Conferenza, tenutasi a Stoccolma nel 1972, vede coinvolte 113 nazioni, impegnate a redigere un piano d'azione che consta di 109 raccomandazioni.

In occasione della Conferenza viene, altresì, costituito l'UNEP, un organismo delle Nazioni Unite con il compito di catalizzare le politiche ambientali, di indirizzare la coscienza mondiale, di coordinare le politiche ambientali delle varie agenzie delle Nazioni

---

<sup>187</sup> Su proposta del governo svedese, l'Assemblea Generale convocò una conferenza intergovernativa volta ad adottare le linee-guida per una futura e globale azione ambientale (UN Doc. A/RES/2581(XXIV) del 15 dicembre 1969). La Conferenza di Stoccolma, svoltasi dal 5 al 16 giugno 1972 e preceduta da un complesso lavoro di preparazione affidato ad appositi Comitati, si concluse con l'adozione di tre strumenti giuridicamente non vincolanti: la Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, l'Action Plan, l'Institutional and Financial Arrangements for International Environmental Cooperation. Gli atti della Conferenza sono riprodotti in *Report of the United Nations on the Human Environment (Stoccolma, 5-16 June 1972)*, UN Doc. A/CONF.48/14/Rev.1 del 1° dicembre 1973, oppure consultabili online sul sito <<http://www.unep.org>>.

<sup>188</sup> A. ANGELINI, *La società dell'ambiente*, Roma, Armando Editore, 2004, p. 38 ss.

<sup>189</sup> A tale riguardo, il principio 8 statuisce «*States shall take all possible steps to prevent pollution of the seas by substances that are liable to create hazards to human health, to harm living resources and marine life, to damage amenities or to interfere with other legitimate uses of the sea*».

Unite e dei vari governi, nonché le azioni della comunità scientifica ed economica e delle associazioni ambientaliste.<sup>190</sup>

La dichiarazione finale si fonda su 26 principi concernenti i diritti e le responsabilità che l'uomo è chiamato ad assumere nei confronti dell'ambiente. Nello specifico si richiamano taluni importanti capisaldi come la libertà, l'uguaglianza e il diritto ad adeguate condizioni di vita;<sup>191</sup> l'importanza che le risorse naturali siano protette, preservate, opportunamente razionalizzate per il beneficio delle generazioni future;<sup>192</sup> il ruolo pregnante che la conservazione della natura debba rivestire all'interno dei processi legislativi ed economici degli Stati.<sup>193</sup>

A tal proposito, il principio 1 della Dichiarazione statuisce «*Man has the fundamental right to freedom, equality and adequate conditions of life, in an environment of a quality that permits a life of dignity and*

---

<sup>190</sup> Si legge dal sito internet dell'UNEP: «*The United Nations Environment Programme (UNEP) is the leading global environmental authority that sets the global environmental agenda, promotes the coherent implementation of the environmental dimension of sustainable development within the United Nations system and serves as an authoritative advocate for the global environment. UNEP's mission is "to provide leadership and encourage partnership in caring for the environment by inspiring, informing, and enabling nations and peoples to improve their quality of life without compromising that of future generations."*»

<sup>191</sup> A tal proposito il principio 11 stabilisce «*The environmental policies of all States should enhance and not adversely affect the present or future development potential of developing countries, nor should they hamper the attainment of better living conditions for all, and appropriate steps should be taken by States and international organizations with a view to reaching agreement on meeting the possible national and international economic consequences resulting from the application of environmental measures*».

<sup>192</sup> Nello specifico, si legge nel principio 12 «*Resources should be made available to preserve and improve the environment, taking into account the circumstances and particular requirements of developing countries and any costs which may emanate from their incorporating environmental safeguards into their development planning and the need for making available to them, upon their request, additional international technical and financial assistance for this purpose.*»

<sup>193</sup> T. GRIFFIN SANDERS, *Development and Environment: Brazil and the Stockholm Conference*, Volume 17, Edizione 7, American Universities Field Staff, 1973, M. H. NORDQUIST, J. NORTON MOORE, S. MAHMOUDI, *op.cit.*, p. 44.



*well-being, and he bears a solemn responsibility to protect and improve the environment for present and future generations. In this respect, policies promoting or perpetuating apartheid, racial segregation, discrimination, colonial and other forms of oppression and foreign domination stand condemned and must be eliminated».*

L'atto è, dunque, imperniato sul convincimento che, ai fini di un'amministrazione più razionale delle risorse e di un miglioramento dell'ambiente umano, gli Stati siano chiamati ad adottare, nel pianificare lo sviluppo, misure integrate e coordinate in modo da assicurare che esso risulti pienamente compatibile con la necessità di proteggere e migliorare la qualità della vita a beneficio delle popolazioni.<sup>194</sup> Ne deriva come la ricerca scientifica e lo sviluppo, visti nel contesto dei problemi ecologici nazionali o multinazionali, debbano essere incoraggiati in tutti i paesi, in modo particolare in quelli in via di sviluppo.<sup>195</sup>

A testimonianza di come la Conferenza abbia determinato un passaggio fondamentale nel percorso teso a formalizzare l'assunzione di politiche condivise a livello internazionale, si annovera il principio 21 che statuisce «*States have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental policies, and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the*

---

<sup>194</sup> G. CORDINI, S. MARCHISIO, P. FOIS, *Diritto ambientale: Profili internazionali europei e comparati*, Torino, Giappichelli Editore, 2017, p. 26.

<sup>195</sup> Sul punto si veda A. SCHWABACH, *International Environmental Disputes: A Reference Handbook*, Santa Barbara, ABC-CLIO, 2006, p. 71; G. W. R. PALMER, *Environment: The International Challenge : Essays*, Wellington, Victoria University Press, 1995, p. 86; E. LOUKA, *International Environmental Law: Fairness, Effectiveness, and World Order*, New York, Cambridge University Press, 2006, p. 110 ss; M. CEDEÑO BONILLA, *op.cit.*, p. 88.

*environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction».*<sup>196</sup>

Il dovere in capo a ciascuno Stato di prevenire il danno all'ambiente non solo di altri Stati, ma anche degli spazi comuni, al di là della giurisdizione nazionale, segue, di solo due anni, l'enunciazione da parte della Corte internazionale di giustizia dell'esistenza di obblighi *erga omnes* nei confronti della comunità internazionale nel suo complesso, fra i quali si rileva anche l'obbligo di prevenire il danno significativo a beni pubblici internazionali quali i mari, l'atmosfera, la biodiversità.<sup>197</sup>

D'altronde, non si può trascurare come il decennio settanta-ottanta del Novecento sia stato attraversato da grandi catastrofi ambientali; si pensi al disastro Torrey Canyon nel 1967, che provocò lo sversamento in mare di grandi quantità di petrolio, così come alla fuoriuscita di 40 tonnellate di isocianato di metile dallo stabilimento della Union Carbide India Limited, a Bophal, in India nel 1984, o ancora al caso Exxon Valdez del 1988. Si tratta di disastri ambientali che sono stati portati all'attenzione dell'opinione pubblica, contribuendo a sensibilizzare la comunità internazionale in merito all'esigenza di preoccuparsi in modo più attento della situazione del pianeta, della limitatezza delle risorse naturali, nonché dell'importanza di coniugare sviluppo ed ambiente.<sup>198</sup>

---

<sup>196</sup> P. LAFRATTA, *Strumenti innovativi per lo sviluppo sostenibile. Vision 2000, Iso 14000, Emas, SA 8000, Ohsas, Lca: l'integrazione vincente*, Milano, FrancoAngeli, 2004, p. 55.

<sup>197</sup> Si tratta della sentenza *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgium v. Spain)*, 5 February 1970 (1970)I.C.J. Reports 3 at 35-36, 9 I.L.M. 227. 121.

<sup>198</sup> M. CORDONIER SEGGER, *op. cit.*, p. 37 ss; Cfr. D. FRENCH, L. J. KOTZÉ, *op.cit.*, p. 43 ss.; D. H. MEADOWS, *The Limits To Growth; a Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*, New York, Universe Books, 1972.

Si tratta, peraltro, di una visione che ricalca quanto già statuito in precedenza dalla Conferenza di Stoccolma che riconosce, in modo esplicito, il conflitto tra ambiente e sviluppo. Si deve, dunque, alla *United Nations Conference on the Human Environment* quel cambio di approccio rispetto al settore della tutela ambientale, oggetto di *domestic jurisdiction* fino alla metà del XX secolo.<sup>199</sup>

A tal proposito è opportuno ricordare come, in epoca classica, lo sfruttamento delle risorse naturali presenti sul territorio e il conseguente inquinamento dell'ambiente fosse rimesso alla libera scelta di ciascun paese. Quest'ultimo non era tenuto, dunque, ad osservare precisi obblighi di comportamento, essendo tale libertà considerata un corollario implicito della sovranità territoriale e della libertà di utilizzazione degli spazi comuni.

Fra la fine del XIX secolo e la prima metà del XX secolo, la protezione dell'ambiente era stata, invece, concepita nella dimensione "privatistica" dei rapporti reciproci fra Stati ed i trattati internazionali stipulati nel settore o avevano carattere bilaterale ed erano finalizzati a regolamentare la gestione di risorse comuni fra paesi confinanti, allo scopo di tutelarne interessi puramente economici, oppure, se multilaterali, lungi dal tutelare l'ambiente come valore in sé, miravano alla protezione di alcune specie faunistiche o floristiche.

Ad ogni modo, come già evidenziato, la gravità dei disastri riportati aveva messo in risalto il carattere unitario dell'ambiente, nonché le difficoltà, incontrate dai singoli Stati, nell'affrontare

---

<sup>199</sup> Sulla *domestic jurisdiction* in ambito ambientale si veda S. BELKIN, *Environmental Challenges*, Heidelberg, Springer Science & Business Media, 2012, p. 18 ss; S. STUART, *Environmental Impact Assessment: Proceedings of a Seminar of the United Nations Economic Commission for Europe*, Villach, Austria, Elsevier, 2014 p. 21.

situazioni e problemi che, oltrepassando i confini nazionali, non erano risolvibili in modo unilaterale ma esigevano un'azione congiunta. Si pensi al problema dell'inquinamento, dell'esaurimento delle risorse naturali, della desertificazione e dei cambiamenti climatici.

Peraltro, negli stessi anni in cui si avanzavano istanze di tutela, si andava progressivamente elaborando, sotto la pressione dei paesi in via di sviluppo, anche il diritto internazionale dello sviluppo. A testimonianza di questa nascita vi sono le rivendicazioni dei *Developing Countries* contenute nella Dichiarazione di principi dell'Assemblea Generale del 1962, intitolata “*Permanent Sovereignty over Natural Resources*”, in cui si afferma «*The right of peoples and nations to permanent sovereignty over their natural wealth and resources must be exercised in the interest of their national development and of the well-being of the people of the State concerned*».<sup>200</sup>

Ciò promesso, occorre considerare come la Dichiarazione sull'ambiente umano del 1972 con cui si era conclusa la *Conference on Human Environment*, sebbene non costituisca atto giuridicamente vincolante, abbia contribuito a delineare quella coscienza comune in merito all'esistenza di due emergenti e confliggenti interessi — tutela ambientale, da un lato, diritto allo sviluppo, dall'altro — entrambi ugualmente meritevoli di attenzione a livello internazionale. Ne è una chiara espressione il paragrafo 6 del Preambolo della Dichiarazione il quale statuisce: «*[...] To defend and improve the human environment for present and future generations has become an imperative goal for mankind—a goal to be pursued together with, and in harmony with, the established and*

---

<sup>200</sup> N. SCHRIJVER, *Sovereignty Over Natural Resources: Balancing Rights and Duties*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, p. 41.

*fundamental goals of peace and of worldwide economic and social development».*

Uno dei principi più importanti, annoverati nella Dichiarazione, è indiscutibilmente quello di *equità intergenerazionale*, intesa come il diritto di accesso alle risorse naturali da parte di tutte le comunità umane e di responsabilità nei confronti delle generazioni future. Si tratta di un principio etico che procede parallelamente a quello di sviluppo sostenibile e che introduce il tema dei diritti delle generazioni future, evidenziando lo stretto legame fra povertà e degrado ambientale.<sup>201</sup>

Ne deriva come le attuali generazioni siano chiamate a conservare e ad incrementare le risorse, riducendo sprechi e consumi, per consegnare alle generazioni che verranno un mondo almeno con le stesse potenzialità di come lo hanno ricevuto. Invero, è opportuno segnalare come non si faccia mero riferimento all'ambiente, quanto piuttosto alla qualità ambientale quale preconditione per il soddisfacimento del benessere delle persone e al sapiente uso delle risorse, nell'ottica di non compromettere quello future. A tale riguardo è particolarmente significativa la tesi sostenuta del Rapporto Meadows, redatto lo stesso anno della Dichiarazione di Stoccolma, in quanto richiamante l'attenzione dell'opinione pubblica sulla limitata disponibilità di risorse naturali e sulla necessità di porre dei limiti a una crescita economica incontrollata.<sup>202</sup>

La consapevolezza che lo sviluppo economico possa comportare gravi

---

<sup>201</sup> M. ETTORE GRASSI, *op.cit.*, p. 38 ss.

<sup>202</sup> Conseguenza del nuovo approccio consacrato dalla Conferenza di Stoccolma del 1972 fu l'adozione una serie di convenzioni multilaterali finalizzate a prevenire varie forme di inquinamento ambientale o comunque deputate alla tutela degli ecosistemi di alcune aree del pianeta. Nello specifico si parla di 227 accordi multilaterali stipulati fra il 1972 ed il 2009 elencati nel *Register of International Treaties and Other Agreements in the Field of the Environment*.

danni all'ambiente e che, viceversa, lo stesso sviluppo subirebbe una battuta d'arresto laddove le risorse naturali si deteriorassero irreversibilmente, fu resa ancor più esplicita nel corso della *United Nations Conference on Environment and Development* del 1992 (cd. Conferenza di Rio).<sup>203</sup> In tale occasione, infatti, fu definitivamente sancita l'imprescindibile esigenza di compatibilità fra imperativi dello sviluppo ed imperativi della protezione ambientale, nella ricerca di una composizione delle istanze ecologiste dei Paesi industrializzati con le esigenze di sviluppo economico presentate dai *Developing Countries*.

La Dichiarazione con la quale si conclude la Conferenza di Rio richiama molti principi della Dichiarazione di Stoccolma, che già sanciva nel 1972 il dovere dei governi nazionali di perseguire uno sviluppo economico compatibile con la necessità di proteggere e migliorare la sfera ambientale.<sup>204</sup> Ad ogni modo, è durante la Conferenza di Rio che lo sviluppo sostenibile viene definito ufficialmente come l'unica alternativa ai fini di un «*miglioramento della qualità della vita senza eccedere la capacità di carico degli ecosistemi*». In quest'ottica lo sviluppo economico e sociale si deve realizzare, ma in modo che sia conciliabile con le istanze di salvaguardia dell'ambiente.<sup>205</sup>

La Conferenza di Rio, sviluppando le premesse contenute nel Rapporto

---

<sup>203</sup> J. E. VIÑUALES, *The Rio Declaration on Environment and Development: A Commentary*, New York, OUP Oxford, 2015; D. FRENCH, L. J. KOTZÉ, *op.cit.*, p. 75 ss.

<sup>204</sup> Ricalcando quanto previsto dalla Dichiarazione di Stoccolma, quella di Rio prevede al punto 2 «*States have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental and developmental policies, and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction*».

<sup>205</sup> P. SANDS, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003; D. FRIEDERS, *Foundations of Sustainable Development: Law, Regulation, and Planning* American Bar Association, Section of Real Property, Trust & Estate Law, 2012.

Brundtland ed anticipate nella Dichiarazione di Stoccolma, rappresentò, dunque, un altro punto di svolta nella concezione della protezione dell'ambiente. In effetti, a partire da questo documento storico, la normativa giuridica internazionale *in subiecta materia* si è andata potenziando ed adattando, nella *ratio* e nel contenuto, alla nuova impostazione dello sviluppo sostenibile.

Ne discende come non si parli più di una tutela ambientale “statica” e “sincronica”, bensì dinamica e facente leva sull'integrazione fra ambiente e sviluppo.<sup>206</sup>

La definizione di sviluppo sostenibile che emerge si identifica con un concetto imperniato da quattro principi cardine: il principio dell'uso equo e sostenibile delle risorse naturali, rappresentato dall'uso prudente e razionale delle risorse; il concetto di integrazione tra le politiche di sviluppo e quelle della tutela ambientale, ai sensi del quale occorre occuparsi delle questioni ambientali, integrando le esigenze ambientali e quelle di sviluppo economico, attraverso un approccio globale ed equilibrato; il concetto di equità intragenerazionale, principio che coincide con la necessità che ogni Stato, nell'applicazione delle proprie politiche di sviluppo, risponda non solo alle esigenze del suo popolo, ma anche a quelle di altri paesi, in un'ottica di cooperazione, finalizzata al raggiungimento di uno scopo condiviso; il principio di equità intergenerazionale, che si traduce nell'opportunità di limitare lo sfruttamento dell'ambiente per scongiurare danni nefasti nei confronti delle generazioni future.<sup>207</sup>

---

<sup>206</sup> A. VON RAGGAMBY, F. RUBIK, *Sustainable Development, Evaluation and Policy-Making: Theory, Practise and Quality Assurance*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2012; V. LAVITOLA, *Conferenza di Rio su ambiente e sviluppo*, Roma, Editore Colombo, 1992; I. BOROWY, *op.cit.*, p. 68.

<sup>207</sup> Sul principio di equità intergenerazionale si veda E. GRASSO, *Il mutamento climatico e il diritto alla salute*, Milano, FrancoAngeli, 2012, p. to di h24 ss.

E' proprio questa serie di regole e capisaldi che induce alla formulazione di una vera e propria norma programmatica nell'ambito del diritto internazionale dell'ambiente, dal momento che si demanda a ciascuno Stato di considerare, nell'applicazione delle proprie politiche, non solo le esigenze delle generazioni passate ma anche di quelle future.

Alla luce di quanto esposto, lo sviluppo sostenibile è chiamato sempre più ad assumere una vera e propria dimensione globale, assurgendo a patrimonio comune dell'umanità.

Ripercorrendo le varie fasi, richiamate nella presente trattazione, è evidente come a partire dalla Conferenza di Stoccolma del 1972, passando attraverso il Rapporto Brundtland del 1987, le Conferenze di Rio del 1992 e di Johannesburg del 2002 e varie tappe intermedie, la nozione di sviluppo sostenibile abbia ampliato progressivamente il proprio contenuto, andando ben oltre gli aspetti originariamente legati alla gestione e protezione delle risorse naturali, per acquisire una portata multidimensionale. Emerge, dunque, una fattispecie suscettibile di una lettura multilivello che esprime l'esigenza di una crescita in grado di contemplare gli aspetti economici, sociali e ambientali al fine di costituire una struttura sociale più equa nei confronti delle generazioni future.

## **2. Il paradigma della sostenibilità quale concetto multidisciplinare**

Per una maggiore completezza circa l'analisi dell'evoluzione del principio di sviluppo sostenibile appare doveroso annoverare quanto affermato dall'ICLEI (*International Council for Local Environmental Initiatives*); nel 1994 essa lo definì come quello sviluppo in grado di offrire servizi ambientali, sociali ed economici di base a tutti i membri di una comunità, senza minacciare l'operatività del sistema da cui dipende la fornitura di tali servizi. Si tratta di una descrizione nella quale emerge con forza quella stretta correlazione tra dimensione economica,



ambientale e sociale che caratterizza la moderna concezione del principio.<sup>208</sup>

Il carattere multidimensionale della sostenibilità verrà, poi, richiamato in modo esaustivo in occasione del Vertice Mondiale sullo Sviluppo sostenibile, tenuto a Johannesburg nel 2002. E' nei documenti ivi prodotti, e in particolare nel Piano d'Azione, che emerge chiaramente il significato del triangolo della sostenibilità.<sup>209</sup>

### **2.1. Le tre dimensioni: economica, sociale ed ambientale**

Come accennato, la sostenibilità consta di una dimensione economica, con particolare riferimento al capitale artificiale, la cui produzione costituisce il presupposto per garantire una maggiore disponibilità di beni e servizi per l'essere umano; di una dimensione sociale che è contraddistinta dal capitale umano o sociale ed è funzionale ai principi di equità intergenerazionale e di equità intragenerazionale; e infine la dimensione ambientale che si compone del capitale naturale o ecologico, la cui conservazione è garanzia di funzionalità degli ecosistemi.<sup>210</sup>

Si tratta, in ogni caso, di tre dimensioni separate e distinte, ma al tempo

---

<sup>208</sup> Si deve, altresì, segnalare come nel 2001 l'UNESCO abbia apportato ancora delle novità al concetto di sviluppo sostenibile, precisando che la diversità culturale è necessaria per l'umanità quanto la biodiversità per la natura; la diversità culturale è infatti una delle radici dello sviluppo, qualificato non solo come crescita economica ma anche come mezzo per condurre un'esistenza più soddisfacente sul piano intellettuale, emozionale, morale e spirituale. In tal senso la diversità culturale viene a costituire ulteriore elemento che si inserisce in un'ampia definizione di sviluppo sostenibile.

<sup>209</sup> S. SHMELEV, *Sustainability Analysis: An Interdisciplinary Approach*, Dordrecht, Springer, 2012, 14 ss.

<sup>210</sup> G. TAMBURELLI, *La conferenza di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile*, in *Ambiente, consulenza e pratica per l'impresa*, in *Ambiente: consulenza e pratica per l'impresa*, 2003, p. 33; M. C. CORDONIER SEGGER, *Significant Developments in Sustainable Development Law. Principles, Practice and Prospects*, New York, Oxford University Press 2004; Cfr. A. ROSS, *Sustainable Development Law in the UK: From Rhetoric to Reality?*, New York, Routledge, 2013.

stesso interdipendenti e suscettibili di rafforzarsi reciprocamente.<sup>211</sup>

Un'analisi più dettagliata chiede di considerare la sostenibilità ambientale come la capacità di preservare nel tempo le tre funzioni dell'ambiente: la funzione di fornitore di risorse, quella di ricettore di rifiuti e di fonte diretta di utilità. All'interno di un sistema territoriale, per sostenibilità ambientale si intende la capacità di valorizzare l'ambiente in quanto elemento distintivo del territorio, garantendo al contempo la tutela e il rinnovamento delle risorse naturali e del patrimonio.<sup>212</sup>

Diversamente, la sostenibilità economica attiene alla capacità di un sistema economico di generare una crescita duratura degli indicatori economici; si pensi, in particolare, alla capacità di produrre reddito e lavoro per il sostentamento delle popolazioni. Ne deriva come essa sia chiaramente legata alla capacità di mantenere, all'interno del territorio, il massimo del valore aggiunto combinando efficacemente le risorse, al fine di valorizzare la specificità dei prodotti e dei servizi territoriali.<sup>213</sup>

La sostenibilità sociale è, invece, legata alle condizioni di benessere umano (sicurezza, salute, istruzione), le quali dovrebbero essere equamente distribuite per classi e per genere. Tale sviluppo si prefigge di migliorare le condizioni di vita delle persone tutelando il loro ambiente, considerato come l'insieme delle risorse ambientali, culturali, economiche e sociali nel breve, medio e lungo periodo.

La dimensione sociale dello sviluppo sostenibile è stata posta al centro

---

<sup>211</sup> Z. ANDREOPOULOU, G. CESARETTI, R. MISSO, *Sostenibilità dello sviluppo e dimensione territoriale. Il ruolo dei sistemi regionali a vocazione rurale*, Milano, FrancoAngeli, 2012, p. 62 ss; J. D. SACHS, *L'era dello sviluppo sostenibile*, Milano, EGEA spa, p. 22 ss.

<sup>212</sup> M. LA TORRE, *La questione ambientale: tra sostenibilità, responsabilità e crescita economica*, Padova, Libreriauniversitaria.it Edizioni, 2015, p. 17 ss.

<sup>213</sup> P. TENUTA, *Indici e modelli di sostenibilità*, Milano, FrancoAngeli, p. 39 ss.

del dibattito di numerosi summits, svoltisi a partire dall'inizio degli anni '90. Così, ad esempio, nella *Vienna Declaration and Programme of Action*,<sup>214</sup> documento conclusivo della *World Conference on Human Rights*, tenutasi nel 1993, fu stabilito che: «[...] *the right to development [...], as a universal and inalienable right and an integral part of fundamental human rights[,] [...] should be fulfilled so as to meet equitably the developmental and environmental needs of present and future generations*».

Ciò detto, lo sviluppo sostenibile assurge, sempre di più, ad obiettivo strategico in grado di integrare fattori sociali, ambientali, culturali, economici, istituzionali, nonchè dotato di un orizzonte temporale di lungo periodo. Si tratta di una condizione dinamica che va ad incidere su vari aspetti meritevoli di essere presi in debita considerazione e che richiede, pertanto, una responsabilità condivisa.

In quest'ottica appare indispensabile garantire uno sviluppo economico compatibile con l'equità sociale e gli ecosistemi, operante, quindi, in regime di equilibrio ambientale, nel rispetto della cosiddetta regola dell'equilibrio delle tre "E": Ecologia, Equità, Economia.

Ne deriva, dunque, come il perseguimento dello sviluppo sostenibile dipenda dalla capacità della *governance* di garantire una interconnessione completa tra economia, società e ambiente.

È stato, altresì, rilevato che la sostenibilità dello sviluppo contiene tre idee centrali: l'accettazione dei limiti allo sfruttamento e al consumo di molte risorse, la constatazione che le generazioni presenti abbiano doveri di conservazione in favore delle generazioni future, l'urgenza di integrare questi doveri in scelte individuali e pubbliche. Lo sviluppo sostenibile ambientale aggiunge, poi, un quarto criterio, ovvero il fatto

---

<sup>214</sup> UN General Assembly, *Vienna Declaration and Programme of Action*, 12 July 1993, A/CONF.157/23, disponibile su <http://www.refworld.org/docid/3ae6b39ec.html>.

che la crescita debba inficiare il meno possibile il dato ambientale. A tal fine si deve rilevare come gli economisti distinguano due approcci alla sostenibilità; tra questi uno debole, rappresentato dalla possibilità che il capitale naturale sia sostituito da quello artificiale o sociale ed uno forte, in virtù del quale il capitale naturale non può essere sostituito da quello artificiale o sociale.<sup>215</sup>

La sola letteratura economica distingue tre tipologie di modelli volte a valutare la sostenibilità: i modelli neoclassici secondo i quali lo sviluppo è sostenibile nella misura in cui la somma del capitale naturale e artificiale si mantiene nel tempo almeno costante; i modelli ecologici rispetto ai quali lo sviluppo sostenibile garantisce la conservazione del capitale naturale; i modelli territoriali che riconoscono la sostenibilità dello sviluppo alla condizione che l'area disponibile di ecosistemi terrestri e acquatici non sia inferiore a quella necessaria a produrre i beni e servizi richiesti e ad assimilare i rifiuti prodotti.

Il modello fornito dall'OCSE, ad esempio, distingue tre tipologie di indicatori atti a valutare la sostenibilità. Il primo è l'indicatore di pressione che rappresenta gli effetti delle varie attività dell'uomo sull'ambiente; il secondo è l'indicatore di stato teso ad individuare il livello del degrado o di qualità delle componenti ambientali; il terzo è, invece, un indicatore di risposta che precisa le azioni svolte da organismi pubblici (politiche ambientali) e privati (stile di vita, produzione e consumo).<sup>216</sup>

---

<sup>215</sup> Sul punto si veda P. ANDREW LAWN, *Toward Sustainable Development: An Ecological Economics Approach*, New York, CRC Press, 2010, p. 42 ss.

<sup>216</sup> M. DE HANN, *Measuring Sustainable Development Integrated Economic, Environmental and Social Frameworks: Integrated Economic, Environmental and Social Frameworks*, Paris, OECD Publishing, 2004, p. 183; M. DECLERIS, *The Law of Sustainable Development, General Principles. A report produced for the European Commission*, European Commission, Environment Directorate - General 2000.

### **3. L'applicazione del principio dello sviluppo sostenibile nella prassi**

#### **3.1. Il problema della *governance* e l'approccio normativo**

Come già evidenziato, la nozione di sviluppo sostenibile risulta essere profondamente complessa, tanto da richiedere agli attori politici di trovare un equilibrio tra le decisioni sociali, politiche, economiche e ambientali. Ne deriva come, sempre più frequentemente, sia auspicata una riforma in grado di coinvolgere le istituzioni nazionali e internazionali caratterizzate da un eccesso di burocrazia e frammentazione, al fine di coordinare un approccio olistico funzionale allo sviluppo e alla protezione ambientale.<sup>217</sup>

Orbene, l'insieme degli accordi internazionali e dei programmi di azione nella disciplina della sostenibilità ha necessariamente condotto alla realizzazione di un sistema di *governance* globale per lo sviluppo sostenibile contraddistinto, innanzitutto, dalla condivisione di alcuni principi e dall'esistenza di organismi e norme internazionali che stabiliscono i criteri di coordinamento e di verifica delle azioni da intraprendere. Si pensi, ad esempio, alla Commissione per lo Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite o al Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente, l'UNEP, avente lo scopo di promuovere e coordinare le iniziative sul tema.<sup>218</sup>

E' opportuno rilevare come la *governance* dello sviluppo sostenibile si distingua per una politica di integrazione con particolare riferimento al tentativo, da parte delle istituzioni, di rendere coerenti e omogenee tra

---

<sup>217</sup> D. HUNTER, J. SALZMAN, D. ZAELKE, *International Environmental Law and Policy*, New York, Foundation Press, 2007, p. 48 ss.

<sup>218</sup> Sul tema della *governance* dello sviluppo sostenibile si veda S. AGGARWAL-KHAN, *The Policy Process in International Environmental Governance*, London, Springer, 2011, p. 48 ss.

loro politiche che sono state frutto di livelli di governo differenti. Istituzionalizzare lo sviluppo sostenibile significa, difatti, costituire processi di *policy integration* in cui appare chiave l'aspetto inclusivo, cioè la garanzia di decisioni partecipate e trasparenti. Questo in quanto, lo sviluppo sostenibile costituisce un termine ombrello che racchiude in sé distinti corollari, propri di diverse branche del diritto.<sup>219</sup>

Ne deriva come la dottrina si sia sempre più impegnata nel cercare di interpretare compiutamente il concetto di sviluppo sostenibile, anche servendosi di quel *corpus* di dettami giuridici in grado di risolvere il conflitto tra norme attinenti al diritto dell'economia, al diritto in materia di sviluppo sociale e al diritto dell'ambiente; in tal senso lo sviluppo sostenibile è suscettibile di assumere le vesti di un vero e proprio "meta principio" di carattere procedurale e, come tale, suscettibile di influenzare le decisioni dei tribunali internazionali.<sup>220</sup>

In ogni caso, quando si affronta il problema della *governance*, occorre *in primis* specificare come non tutte le fonti del diritto internazionale ambientale siano dotate della medesima forza obbligatoria.

Si è venuto delineando, gradualmente, un folto gruppo di norme definite di *soft law* e come tali non vincolanti, ma generalmente programmatiche e d'indirizzo, fondamentali per la pianificazione successiva di politiche o negoziati. Queste, ancorché non determinino alcun obbligo o diritto circostanziato, nel tempo sono suscettibili di

---

<sup>219</sup> Sullo sviluppo sostenibile quale termine "ombrello" si veda A. ANGELINI, *Cambio di rotta. Lo sviluppo sostenibile*, Roma, Armando Editore, 2008, p. 108.

<sup>220</sup> P. H. PATTERBERG, F. ZELLI, *Encyclopedia of Global Environmental Governance and Politics*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2015, p. 18 ss; UNITED NATIONS UNIVERSITY STAFF, *Reforming International Environmental Governance: From Institutional Limits to Innovative Reforms*, United Nations University Press, 2005.

colmare spazi in precedenza lasciati alla discrezionalità degli Stati al fine di inserirsi, successivamente, nelle Carte costituzionali e nelle singole legislazioni nazionali.

Non c'è da stupirsi come atti di *soft law*, quali dichiarazioni di principi o programmi d'azione, rivestano un ruolo chiave nel panorama del diritto internazionale dell'ambiente; basti pensare al forte impatto attribuibile alla Dichiarazione di Stoccolma, che assurge a modello ispiratore per altri atti pattizi, questa volta a carattere vincolante.<sup>221</sup>

### **3.2. La giurisprudenza delle Corti internazionali**

Risulta fondamentale segnalare come, prima della Dichiarazione di Rio, il diritto internazionale dell'ambiente risultasse caratterizzato da un'eccessiva frammentazione, in quanto gli scopi e il contenuto delle disposizioni variava significativamente da uno strumento all'altro. Con la conferenza di Rio il diritto ambientale ha assunto una connotazione per principi generali, aventi la funzione di armonizzare la multiforme varietà degli oggetti e tradursi in regimi convenzionali concreti, in linea con l'impostazione e la nozione di sviluppo sostenibile.<sup>222</sup>

Si rileva, quindi, come dagli orientamenti generali e spesso astratti e confusionari, si sia finalmente approdati a norme d'attuazione.

Il principale risultato della Conferenza di Rio è costituito dagli accordi ambientali conclusivi, che sono stati definiti come globali: nello

---

<sup>221</sup> Sul ruolo della *soft law* nel diritto internazionale dell'ambiente si veda J. FRIEDRICH, *International Environmental "soft law": The Functions and Limits of Nonbinding Instruments in International Environmental Governance and Law*, Heidelberg, Springer Science & Business Media, 2013, p. 55; P. KELLY, *International environmental laws and the concept of soft law*, Norderstedt, GRIN Verlag, 2014.

<sup>222</sup> A. VON RAGGAMBY, F. RUBIK, *Sustainable Development, Evaluation and Policy-Making: Theory, Practise and Quality Assurance*, Chenttenham, Edward Elgar Publishing, 2012.

specifico la Convenzione sul clima, entrata in vigore nel marzo 1994 e la Convenzione sulla diversità biologica, entrata in vigore nel dicembre del 1993.<sup>223</sup> Rientrano, altresì, nel novero degli accordi pattizi globali altre convenzioni che traggono ispirazione da quanto statuito con la Dichiarazione di Rio, come la Convenzione sulla desertificazione del 1996, il cui obiettivo è quello di riconoscere il problema globale della desertificazione e richiedere un'azione condivisa.<sup>224</sup>

Ad ogni modo, come già evidenziato, l'atto più importante scaturito dalla Conferenza di Rio è senza dubbio Agenda 21, un ampio e articolato programma di azione che assurge a una sorta di manuale per lo sviluppo sostenibile del pianeta da qui al XXI secolo e che richiede il coinvolgimento di tutti i portatori di interesse operanti su un dato territorio.<sup>225</sup>

Ebbene, Agenda 21 ha rappresentato un punto di svolta *in subiecta materia*, giacchè ha tentato di delineare un Piano d'Azione per Governi, Nazioni Unite e agenzie interessate allo sviluppo sostenibile. In tal senso può essere considerato il documento di riferimento su cui si sviluppa la tematica dell'informazione e della partecipazione ambientale. Come si evince nel capitolo 40, dal titolo "informazione per il processo decisionale", l'obiettivo è quello di predisporre la

---

<sup>223</sup> J. E. VIÑUALES, *The Rio Declaration on Environment and Development: A Commentary*, New York, OUP Oxford, 2015; D. FRENCH, L. J. KOTZÉ, *op.cit.*, p. 14 ss.

<sup>224</sup> P. LAFRATTA, *Strumenti innovativi per lo sviluppo sostenibile. Vision 2000, Iso 14000, Emas, SA 8000, Ohsas, Lca: l'integrazione vincente*, Milano, FrancoAngeli, 2004, p. 55; J. HOLDER, M. LEE, *Environmental Protection, Law and Policy: Text and Materials*, New York, Cambridge University Press, 2007, p. 238; D. TLADI, *Sustainable Development in International Law: An Analysis of Key Environmental Instruments*, Cape Town, PULP, 2007, p. 198 ss.

<sup>225</sup> W. M. LAFFERTY, K. ECKERBERG, *From the Earth Summit to Local Agenda 21: Working towards sustainable development*, New York, Routledge, 2013, p. 21 ss.



redazione e la promozione di indicatori di sviluppo sostenibile, migliorare tale promozione mediante la disponibilità di informazione nei processi decisionali e, infine, definire norme e metodi per il trattamento dell'informazione.<sup>226</sup>

Il capitolo 8, invece, promuove il ruolo del diritto inteso come strumento atto a concretizzare le politiche ambientali e di sviluppo a livello nazionale e ad attuare accordi internazionali in materia di ambiente e sviluppo.<sup>227</sup>

---

<sup>226</sup> Nello specifico il capitolo 40 dell'Agenda 21 stabilisce «*In sustainable development, everyone is a user and provider of information considered in the broad sense. That includes data, information, appropriately packaged experience and knowledge. The need for information arises at all levels, from that of senior decision makers at the national and international levels to the grass-roots and individual levels. The following two programme areas need to be implemented to ensure that decisions are based increasingly on sound information: a. Bridging the data gap; b. Improving information availability.*»

<sup>227</sup> Al tale riguardo il punto 8.2 stabilisce «*Prevailing systems for decision-making in many countries tend to separate economic, social and environmental factors at the policy, planning and management levels. This influences the actions of all groups in society, including Governments, industry and individuals, and has important implications for the efficiency and sustainability of development. An adjustment or even a fundamental reshaping of decision-making, in the light of country-specific conditions, may be necessary if environment and development is to be put at the centre of economic and political decision-making, in effect achieving a full integration of these factors. In recent years, some Governments have also begun to make significant changes in the institutional structures of government in order to enable more systematic consideration of the environment when decisions are made on economic, social, fiscal, energy, agricultural, transportation, trade and other policies, as well as the implications of policies in these areas for the environment. New forms of dialogue are also being developed for achieving better integration among national and local government, industry, science, environmental groups and the public in the process of developing effective approaches to environment and development. The responsibility for bringing about changes lies with Governments in partnership with the private sector and local authorities, and in collaboration with national, regional and international organizations, including in particular UNEP, UNDP and the World Bank. Exchange of experience between countries can also be significant. National plans, goals and objectives, national rules, regulations and law, and the specific situation in which different countries are placed are the overall framework in which such integration takes place. In this context, it must be borne in mind that environmental standards may pose severe economic and social costs if they are uniformly applied in developing countries.*».

In effetti, è proprio con la Conferenza di Rio, e più precisamente grazie alla Risoluzione n. 44/228 del 21 dicembre 1989, che si conferisce l'incarico di promuovere lo sviluppo progressivo del diritto internazionale dell'ambiente e di verificare la possibile definizione di diritti e doveri degli Stati in campo ambientale, alla stregua degli strumenti giuridici internazionali esistenti.<sup>228</sup> Tuttavia il progetto di un codice vincolante, contenente diritti e doveri, fu accantonato durante le sessioni preparatorie e mai realizzato; ciò in quanto, per la Corte Internazionale di Giustizia, i principi del diritto internazionale, tra i quali annoveriamo anche il principio di sviluppo sostenibile, costituiscono la *ratio* di specifiche regole che non soddisfano i criteri di *usus* e *opinio iuris*, ma sono suscettibili di contemplare linee di condotta volte a indirizzare e uniformare il comportamento degli Stati.<sup>229</sup>

Invero, la giurisprudenza internazionale, pur applicando nella prassi corollari legati al principio di sostenibilità, si è mostrata sempre titubante nel menzionarlo espressamente; nei rari casi in cui lo ha fatto ha omesso di pronunciarsi esplicitamente sul suo *status* giuridico.

Nel caso *Gabčicovo-Nagymaros*<sup>230</sup> del 1997, ad esempio, la Corte Internazionale di Giustizia non incluse lo sviluppo sostenibile fra le *new norms and standards* del diritto internazionale ambientale, limitandosi a considerarlo un mero *concept*.

La stessa Corte, nella sentenza relativa al caso *Pulp Mills*, ha utilizzato espressamente la locuzione *sustainable development*, non

---

<sup>228</sup> P. SANDS, P. GALIZZI, *Documents in International Environmental Law*, London, Cambridge University Press, 2004, p. 68 ss; S. K. AGARWAL, *Global Warming and Climate Change*, New Delhi, A.P.H. Publ., 2008.

<sup>229</sup> Sul punto si veda M. CORDONIER SEGGER, *op. cit.*, p. 64 ss.

<sup>230</sup> International Court of Justice, *Gabčicovo-Nagymaros Project* (Hungary/Slovakia), Judgment, 25 September 1997, ICJ Reports 1997, par. 140.

indugiando però su di essa, ma riportando quanto la sua giurisprudenza aveva già affermato nel caso *Gabčicovo-Nagymaros*.<sup>231</sup>

Nel caso *Shrimp-Turtles* del 1998, l'Appellate Body della WTO ha qualificato lo sviluppo sostenibile come “*objective*”.<sup>232</sup> Infine, nel caso *Iron Rhine* del 2005, la Corte Permanente di Arbitrato ha precisato che gli *emerging principles*, che mirano ad integrare la protezione ambientale nei processi di sviluppo, fanno riferimento alla “*notion*” di sviluppo sostenibile.<sup>233</sup>

Ne deriva come, il principio *de quo* non sia percepito come una vera e propria regola giuridica *stricto sensu*, giacché i giudici, anziché applicarla direttamente, ricorrono ad altri capisaldi – come l'obbligo di cooperazione o l'uso razionale delle risorse naturali – per la risoluzione delle controversie in materia ambientale.<sup>234</sup>

La conferma che, più che autonomo principio giuridico, lo sviluppo sostenibile assurga ad obiettivo da perseguire mediante l'applicazione dei principi e delle regole che sul concetto di sostenibilità si sono formate o adattate, si ricava altresì negli atti di Rio, dai quali emerge con chiarezza l'espressione «*international*

---

<sup>231</sup> International Court of Justice, Case concerning Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), Judgment, 20 April 2010, consultabile all'indirizzo <http://www.icj-cij.org>, § 75-76.

<sup>232</sup> WTO Dispute Settlement Understanding, United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, WT/DS58/AB/R (Appellate Body Report), 12 October 1998, § 153.

<sup>233</sup> Permanent Court of Arbitration, Iron Rhine (“Ijzeren Rijn”) Railway Arbitration (Belgium/The Netherlands), 24 May 2005, consultabile all'indirizzo <http://www.pca-cpa.org>, § 58.

<sup>234</sup> Invero, l'International Tribunal on the Law of the Sea ha sovente applicato, nella risoluzione delle controversie, il principio di precauzione evitando di riferirsi in modo evidente e diretto al principio di sostenibilità. Si veda a tal proposito The MOST Plant Case (Ireland v. United Kingdom), *Requests for Provisional Measures*, Order, 3 December 2001.

*law in the field of sustainable development».*<sup>235</sup> Nello specifico, al capitolo 39 dell'Agenda 21 si legge «*At the global level, the essential importance of the participation in and the contribution of all countries, including the developing countries, to treaty making in the field of international law on sustainable development. Many of the existing international legal instruments and agreements in the field of environment have been developed without adequate participation and contribution of developing countries, and thus may require review in order to reflect the concerns and interests of developing countries and to ensure a balanced governance of such instruments and agreements».*

Sulla base di tale assunto, parte della dottrina si è interrogata in merito alla definizione di *International Sustainable Development Law*. In realtà, si tratterebbe di un *corpus* che non coincide perfettamente né con il diritto internazionale dell'ambiente, né con il diritto internazionale dell'economia, né tantomeno con il diritto internazionale in materia di sviluppo sociale; esso ha, difatti, la funzione di incorporare strumenti e norme giuridiche nelle quali risultano integrate considerazioni ambientali, sociali ed economiche.<sup>236</sup>

### **3.3. Dal Vertice di Johannesburg al programma Agenda 2030**

Orbene, al fine di rafforzare quanto statuito a Rio e contenuto nell'Agenda 21, nel 2002 si è tenuta a Johannesburg il Vertice sullo

---

<sup>235</sup> E. LOUKA, *International Environmental Law: Fairness, Effectiveness, and World Order*, London, Cambridge University Press, 2006, p. 110 ss; P. SALARDI, *Il diritto internazionale in materia di sviluppo sostenibile. Quali progressi dopo Rio?*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2008, p. 512 ss.

<sup>236</sup> Sul concetto di International Development Law si veda N. J. SCHRIJVER, F. WEISS, *International Law And Sustainable Development: Principles And Practice*, The Hague, Martinus Nijhoff Publishers, 2004.

sviluppo sostenibile che adotta un programma con il quale si rende operativo, per la prima volta, il principio in esame.<sup>237</sup>

I documenti fondamentali scaturiti da tale Vertice, ovvero la Dichiarazione sullo Sviluppo Sostenibile (*Johannesburg Declaration on Sustainable Development*) e il Piano d'Azione (*Plan of Implementation*), lo rendono il più completo strumento di indirizzo *in subiecta materia*. Tra i due atti, il più importante è indubbiamente il Piano d'Azione che, ancorché meramente programmatico e non vincolante, risulta fondamentale ai fini di una compiuta realizzazione dello sviluppo sostenibile. Esso, infatti, benchè atto di *soft law*, contiene comunque una serie di obblighi anche dettagliati, nonchè l'indicazione di obiettivi e relative scadenze temporali da rispettare per la loro attuazione.<sup>238</sup>

L'obiettivo principe del Piano è quello di assicurare una maggiore coerenza al sistema, mediante un accurato coordinamento con le varie organizzazioni internazionali operanti al di fuori del contesto delle Nazioni Unite, come l'Organizzazione Mondiale del Commercio. A tale riguardo, il punto 29 del *Plan of Implementation* statuisce «*Promote effective coordination among the various international and intergovernmental bodies and processes working on water -related issues, both within the United Nations system and between the United Nations and international financial institutions, drawing on the contributions of other international institutions and civil society to*

---

<sup>237</sup> J. HOLDER, M. LEE, *Environmental Protection, Law and Policy: Text and Materials*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007, p. 238.

<sup>238</sup> P. CHATURVEDI, *Energy, Environment And Sustainable Development*, New Delhi, Concept Publishing Company, 2003, p. 101 ss; A. F. MUNIR MANIRUZZAMAN, A. SCHWABACH, A. COCKFIELD, A. DAN TARLOCK, J. C. DERNBACH, G. MARIA KUTTING, *International Sustainable Development Law - Volume III*, Singapore, EOLSS Publications, 2010.

*inform intergovernmental decision-making; closer coordination should also be promoted to elaborate and support proposals and undertake activities related to the International Year of Freshwater, 2003 and beyond».*

Per quanto concerne la Dichiarazione, occorre evidenziare come essa miri principalmente ad assicurare una continuità tra quanto previsto nei summit di Stoccolma, Rio de Janeiro e Johannesburg, richiamando le statuizioni comuni, affermate in precedenza e ancora estremamente attuali.

A tale riguardo, nella Dichiarazione si enfatizza «*Thirty years ago, in Stockholm, we agreed on the urgent need to respond to the problem of environmental deterioration. Ten years ago, at the United Nations Conference on Environment and Development, held in Rio de Janeiro, we agreed that the protection of the environment and social and economic development are fundamental to sustainable development, based on the Rio Principles. To achieve such development, we adopted the global programme entitled Agenda 21 and the Rio Declaration on Environment and Development, to which we reaffirm our commitment. The Rio Conference was a significant milestone that set a new agenda for sustainable development. Between Rio and Johannesburg, the world's nations have met in several major conferences under the auspices of the United Nations, including the International Conference on Financing for Development,<sup>239</sup> as well as the Doha Ministerial Conference. These conferences defined for the world a comprehensive vision for the future of humanity».*

Così come il *Plan*, anche la Dichiarazione rientra nella categoria di

---

<sup>239</sup> *Report of the International Conference on Financing for Development*, Monterrey, Mexico, 18-22 March 2002 (United Nations publication, Sales No. E.02.II.A.7), chap. I, resolution 1, annex.

atti di *soft law*, avendo il compito di fornire un sostegno politico a quanto previsto negli altri documenti scaturiti dalla Conferenza. In entrambi è possibile individuare alcuni aspetti particolarmente innovativi: con essi si rafforza ulteriormente la visione multidimensionale dello sviluppo sostenibile, nel cui alveo rientra non solo la tensione bipolare fra sviluppo economico e protezione dell'ambiente, ma anche una terza componente, lo "sviluppo sociale", da considerarsi un pilastro fondamentale interdipendente con gli altri due; l'approccio ecosistemico alla questione ambientale, la quale non è più esaminata in maniera frammentaria e settoriale (per esempio, per tipologia d'inquinamento, zona geografica o specie coinvolte), ma in modo unitario per ecosistema.

Non può essere tralasciato, peraltro, come per la prima volta in un documento mondiale sull'ambiente, sia valutata la globalizzazione e l'esigenza che questo fenomeno sia compiutamente disciplinato con l'ausilio, tra l'altro, di un'attiva partecipazione da parte dei paesi in via di sviluppo, nell'ottica di una maggiore considerazione degli interessi di cui questi sono portatori.<sup>240</sup>

A tal fine, si legge al punto 14 della Dichiarazione «*Globalization has added a new dimension to these challenges. The rapid integration of markets, mobility of capital and significant increases in investment flows around the world have opened new challenges and opportunities for the pursuit of sustainable development. But the benefits and costs of globalization are unevenly distributed, with developing countries facing special difficulties in meeting this challenge*».

Infine, occorre segnalare come il piano di azione enunci un principio cardine nel diritto internazionale dell'ambiente, ovvero il principio

---

<sup>240</sup> L. HENS, B. NATH, *The World Summit on Sustainable Development: The Johannesburg Conference*, The Hague, Springer Science & Business Media, 2006, p. 34 ss.

delle responsabilità comuni ma differenziate. Il punto 39 sancisce, infatti, «*Enhance cooperation at the international, regional and national levels to reduce air pollution, including transboundary air pollution, acid deposition and ozone depletion, bearing in mind the Rio principles, including, inter alia, the principle that, in view of the different contributions to global environmental degradation, States have common but differentiated responsibilities*».

Nel ripercorrere le tracce salienti dell'evoluzione normativa, si deve rilevare, altresì, come nel 2002 il Comitato relativo agli aspetti giuridici dello sviluppo sostenibile, afferente alla *International Law Association*, redigeva la “*New Delhi Declaration of Principles of International Law relating to Sustainable Development*”.<sup>241</sup>

Tale Dichiarazione, ancorché pubblicata come documento ufficiale delle Nazioni Unite, non vanta alcuna forza vincolante ma mira ad identificare alcuni principi che, visti nel loro insieme, costituiscono un aggregato concettuale in materia di sostenibilità dello sviluppo. Tali assunti, in parte già declamati da precedenti fonti internazionali, sono il principio di equità e abolizione della povertà, il principio di utilizzo razionale e sostenibile delle risorse naturali, il principio delle responsabilità comuni ma differenziate, il principio di precauzione, il principio della partecipazione e dell'accesso alle informazioni e alla giustizia in materia ambientale, il principio di buona amministrazione e il principio di integrazione.<sup>242</sup>

I suddetti principi, secondo parte della dottrina, si identificano come un insieme di norme che vanno a costituire un primo progetto nel

---

<sup>241</sup> P. BÜRGI BONANOMI, *Sustainable Development in International Law Making and Trade: International Food Governance and Trade in Agriculture*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2015, p. 311 ss.

<sup>242</sup> N. SCHRIJVER, *New Delhi Declaration of Principles of International Law relating to Sustainable Development (329)*, in *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, The Hague Academy of International Law.



campo emergente del diritto e della politica della sostenibilità; nello specifico la Dichiarazione rappresenta il punto di arrivo ai fini di un'elaborazione coerente e sistematica dello sviluppo sostenibile nella dimensione del diritto.<sup>243</sup>

Nel 2003 veniva, poi, fondato il Comitato di Diritto Internazionale sullo Sviluppo Sostenibile, uno tra i dodici Comitati dell'Associazione di Diritto Internazionale che detiene il compito di indagare sulla natura giuridica del principio in questione. Il comitato, confermando il ruolo estremamente importante ricoperto dalla *New Delhi Declaration*, focalizza l'attenzione sul principio di integrazione che parrebbe, senza dubbio, assurgere a corollario fondamentale dello sviluppo sostenibile.<sup>244</sup>

Il percorso in materia di Sviluppo Sostenibile culmina nel 2015, anno in cui vengono approvati gli SDGs. L'approvazione degli SDGs contiene la cosiddetta *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, la quale si sviluppa in 17 obiettivi.<sup>245</sup>

Nello specifico Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile è un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità sottoscritto nel settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri dell'ONU. Essa ingloba 17 Obiettivi, i *Sustainable Development Goals, SDGs*, il cui perseguimento ha avuto avvio e dovrebbe concludersi nel 2030.

Invero, gli Obiettivi per lo Sviluppo danno seguito ai risultati degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (*Millennium Development Goals*) che li hanno preceduti. Questi ultimi sono, infatti, otto obiettivi di

---

<sup>243</sup> K. HARI GUPTA, *Sustainable Development Law: The Law for the Future*, New Delhi, Partridge Publishing, 2016, p. p. 36 ss.

<sup>244</sup> A. HILDERING, *International Law, Sustainable Development and Water Management*, Amsterdam, Eburon Uitgeverij B.V., 2004, p. 34 ss.

<sup>245</sup> D. FRENCH, L. J. KOTZE', *op. cit.*, p. 12 ss.

sviluppo fissati dalla comunità internazionale nel 2000 e che si sarebbero dovuti realizzare entro il 2015.<sup>246</sup>

Si stima che i SDGs dovrebbero dimostrarsi più efficaci rispetto ai *Millenium Development Goals*, poiché, mentre questi ultimi erano stati imposti dall'alto, ovvero grazie ad un'intesa raggiunta dal FMI, dall'OCSE, dalla Banca Mondiale e dal Segretario Generale delle Nazioni Unite, i SDGs sono nati da negoziazioni portati avanti dagli Stati Membri stessi, con il contributo, non affatto scontato, della società civile. Inoltre, i SDGs hanno una portata più ampia in quanto mirano a comprendere anche l'accesso universale all'energia sostenibile; il sostegno alle infrastrutture e all'innovazione; la promozione di modelli di consumo e di produzione sostenibili; l'adozione di misure urgenti per combattere i cambiamenti climatici e promuovere un uso sostenibile degli oceani, dei mari e delle risorse marine; il contrasto alla desertificazione, al degrado del suolo e alla perdita della biodiversità. Nell'Agenda ha un ruolo di prim'ordine il 17esimo obiettivo, sul partenariato globale allo sviluppo. Con questo è richiesto ai paesi sviluppati di contribuire con lo 0,7 del loro Reddito Nazionale Lordo (RNL) allo sviluppo dei paesi in via di sviluppo.<sup>247</sup>

Ciò detto, dalla disamina degli strumenti convenzionali aventi ad oggetto la realizzazione degli scopi di sviluppo sostenibile, emerge un'estrema frammentarietà del sistema. L'eterogeneità di detti strumenti, con riguardo all'efficacia giuridica, all'ambito di applicazione geografica, alla maggiore o minore incidenza sulla tutela ambientale, dipende dalla mancanza di un'univoca e precisa definizione del concetto *de quo*.

---

<sup>246</sup> F. DODD, A. DONOGHUE, L. ROESCH, *Negotiating the Sustainable Development Goals: A transformational agenda for an insecure world*, New York, Routledge, 2016, p. 36.

<sup>247</sup> P. VAN BERGEIJK; R. HOEVE, *Sustainable Development Goals and Income Inequality*, Cheltenham. Edward Elgar Publishing, 2017, p. 121 ss.

D'altronde, Vaughn Lowe, Professore dell'Università di Oxford, ha osservato come la vaghezza della nozione di sviluppo sostenibile sia incompatibile «*With it having a normal creating character and precludes it becoming primary rule of law*».<sup>248</sup>

Ciò premesso, se da un lato l'emergente disorganicità è suscettibile di rappresentare l'ostacolo maggiore ai fini dell'instaurazione di un'efficacia vincolante, è però, al contempo, indicativa di un crescente interesse degli Stati intenzionati a conferire una certa priorità al legame tra ambiente, sviluppo sostenibile e crescita economica.

## **Sezione II - L'attuazione del principio di sviluppo sostenibile nel settore energetico**

### **1. L'energia come settore-chiave dello sviluppo sostenibile**

Nel 2000 le Nazioni Unite hanno adottato la Dichiarazione del Millennio<sup>249</sup>, un atto giuridicamente non vincolante all'interno del quale sono contemplati ben otto principi che gli Stati si sono impegnati a perseguire entro il 2015. Tra i vari obiettivi prefissati emerge con forza quello della sostenibilità ambientale, suscettibile di coinvolgere ogni ambito dell'attività umana.

La Dichiarazione indica, a tal fine, la via da percorrere sostenendo come «*Dovrebbe essere dimostrata prudenza nella gestione di tutte le specie viventi e di tutte le risorse naturali, in conformità con i precetti*

---

<sup>248</sup> D. TLADI, *Sustainable Development in International Law: An Analysis of Key Enviro-economic Instruments*, Cape Town, PULP, 2007, p. 198 ss.

<sup>249</sup> UN General Assembly, *United Nations Millennium Declaration, Resolution Adopted by the General Assembly*, 18 September 2000, A/RES/55/2, consultabile su: <http://www.refworld.org/docid/3b00f4ea3.html>.

*dello sviluppo sostenibile. Soltanto in questo modo le incommensurabili ricchezze offerteci dalla natura potranno essere conservate e lasciate in eredità ai nostri discendenti. Gli attuali insostenibili modelli di produzione e di consumo debbono essere modificati nell'interesse del nostro benessere futuro e di quello dei nostri figli».*<sup>250</sup>

L'esigenza di abbandonare quelle tecnologie e quei modelli di produzione e di consumo che non siano eco-compatibili affiora con evidenza anche nell'Agenda 21, il cui capitolo 4 è dedicato alle sfide nel cambiamento dei modelli di consumo; al punto 5 viene, difatti, stabilito *«Special attention should be paid to the demand for natural resources generated by unsustainable consumption and to the efficient use of those resources consistent with the goal of minimizing depletion and reducing pollution. Although consumption patterns are very high in certain parts of the world, the basic consumer needs of a large section of humanity are not being met. This results in excessive demands and unsustainable lifestyles among the richer segments, which place immense stress on the environment. The poorer segments, meanwhile, are unable to meet food, health care, shelter and educational needs. Changing consumption patterns will require a multipronged strategy focusing on demand, meeting the basic needs of the poor, and reducing wastage and the use of finite resources in the production process».*

---

<sup>250</sup> Sul punto si veda F. O. C. NWONWU, *Millennium Development Goals: Achievements and Prospects of Meeting the Targets in Africa*, Oxford, African Books Collective, 2008, p. 14 ss.; S. FUKUDA-PARR, *Millennium Development Goals: Ideas, Interests and Influence*, London, Taylor & Francis, 2017; M. LANGFORD, A. SUMNER, A. ELY YAMIN, *The Millennium Development Goals and Human Rights: Past, Present and Future*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013

Ciò premesso, occorre considerare come il tema dell'energia si intrecci con la triplice dimensione dello sviluppo sostenibile. In effetti, risulta chiaro e largamente dimostrato come la crescita economica di un territorio sia intimamente legata alla disponibilità energetica.<sup>251</sup>

Se è vero che gli Stati, caratterizzati da un'economia emergente, abbiano bisogno di sfruttare le risorse energetiche in quantità maggiori rispetto ad altre realtà, al fine di adeguarsi ad “una moderna economia industriale”, dall'altra parte, i paesi industrializzati, che hanno ormai raggiunto un certo grado di benessere, avvertono il bisogno di “investire” risorse finanziarie per miglioramento di taluni servizi, quali comunicazioni o trasporti, e di fare in modo che lo sfruttamento non comprometta la capacità di godere dell'ambiente circostante.

Orbene, è indubbio come il settore maggiormente coinvolto in questa sfida sia quello energetico. Che esso risulti, dunque, un settore chiave per molteplici ragioni appariva molto chiaro già all'Ex Segretario generale dell'ONU, che lo indicò come area prioritaria di intervento accanto ad acqua, salute, agricoltura e diversità biologica.<sup>252</sup>

D'altronde, è indiscutibile come l'energia costituisca uno strumento essenziale, nonché una preziosa risorsa per il miglioramento delle condizioni di vita dell'uomo; il suo godimento è, dunque, un fattore chiave per aumentare in modo significativo la qualità della vita, sia dei

---

<sup>251</sup> R. E. HESTER, R. M. HARRISON, *Sustainability and Environmental Impact of Renewable Energy Sources*, Cambridge, The Royal Society of Chemistry, 2003, p. 54 ss; J. RANDOLPH, GILBERT M. MASTERS, *Energy for Sustainability: Technology, Planning, Policy*, Washington, Island Press, 2008, p. 21; R. BENT, L. ORR, R. L. BAKER, *Energy: Science, Policy, and the Pursuit of Sustainability*, Washington, Island Press, 2002.

<sup>252</sup> M. LECLERC, R. GAUVIN, *Functional Materials: For Energy, Sustainable Development and Biomedical Sciences*, Berlin, Walter de Gruyter GmbH & Co KG, 2014, p. 18 ss; U. STEGER, W. ACHTERBERG, K. BLOK, H. BODE, W. FRENZ, M. KOST, G. HANEKAMP, C. GATHER, R. KURZ, D. IMBODEN, M. JAHNKE, H. G. NUTZINGER, T. ZIESEMER, *Sustainable Development and Innovation in the Energy Sector*, Heidelberg, Springer Science & Business Media, 2005, p. 42 ss.

paesi in via di sviluppo che di quelli sviluppati.<sup>253</sup> Cioè in quanto, tale risorsa garantisce e si inserisce in vari aspetti della quotidianità, permettendo, ad esempio, di riscaldare edifici, di usufruire del sistema sanitario o semplicemente di svolgere attività commerciali o imprenditoriali.

Invero, sebbene l'accesso ai servizi energetici essenziali non abbia ancora ottenuto espresso riconoscimento giuridico a livello internazionale, non può negarsi come esso costituisca un corollario importante del diritto allo sviluppo.<sup>254</sup>

Sebbene lo sfruttamento dell'energia sia suscettibile di favorire un miglioramento nella vita dell'uomo, esso rappresenta al tempo stesso "un'arma a doppio taglio", in quanto la sua produzione è suscettibile di ostacolare e risultare incompatibile con la realizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile. Si pensi all'inquinamento atmosferico, ai danni ambientali o alla salute provocati dai processi di produzione e utilizzazione dell'energia; negli ultimi vent'anni sono aumentati esponenzialmente tali rischi a causa di un'accelerazione del consumo energetico mondiale, avutosi principalmente con l'avanzare, dal punto di vista industriale, di paesi come India e Cina.

Ne consegue che la definizione di una politica energetica globale, compatibile con il principio dello sviluppo sostenibile, costituisca, oggi, una delle più grandi ed ambiziose sfide che si pongono dinnanzi

---

<sup>253</sup> Non può ignorarsi come le problematiche connesse alla produzione ed uso dell'energia riguardano tanto i Paesi industrializzati quanto i Paesi caratterizzati da un'economia emergente, tutti accomunati dall'aumento esponenziale del fabbisogno energetico: mentre per i primi tale aumento dipende soprattutto dall'introduzione di nuove tecnologie e dalla necessità di mantenere elevati *standard* di produzione industriale, per i secondi la richiesta di energia deriva sia dal notevole incremento demografico sia dalle esigenze più strettamente connesse alla crescita economica e al soddisfacimento dei bisogni essenziali della popolazione.

<sup>254</sup> P. CHATURVEDI, *Energy, Environment And Sustainable Development*, New Delhi, Concept Publishing Company, 2003, p. 101 ss.

alla comunità internazionale, così come agli operatori del settore energetico.<sup>255</sup>

Orbene, solo a partire dagli anni '60, in modo analogo ed in concomitanza con l'evoluzione della normativa internazionale in materia ambientale, si diffonde l'attenzione della comunità internazionale per le questioni energetiche. Fino a quel momento queste ultime avevano riguardato solamente il piano della sicurezza dell'approvvigionamento, l'autosufficienza energetica e l'uso esclusivo delle risorse naturali ad opera dei governi nazionali.<sup>256</sup>

L'incidenza dell'energia, ai fini della sostenibilità dello sviluppo, emerge con forza già nel Rapporto Brundtland, il cui capitolo 4 è intitolato "*Energy: Choices for Environment and Development*". In esso si legge in modo esplicito «*A safe and sustainable energy pathway is crucial to sustainable development; we have not yet found it. Rates of increase in energy use have been declining. However, the industrialization, agricultural development, and rapidly growing populations of developing nations will need much more energy. Today, the average person in an industrial market economy uses more than 80 times as much energy as someone in sub-Saharan Africa. Thus any realistic global energy scenario must provide for substantially increased primary energy use by developing countries*».<sup>257</sup>

---

<sup>255</sup> W. SUNG, J. C.M. KAO, R. CHEN, *Environment, Energy and Sustainable Development*, Washington, CRC Press, 2013, p. 167 ss.

<sup>256</sup> P. PARK, *International Law for Energy and the Environment*, Second Edition, Washington, CRC Press, 2013, p. 28.

<sup>257</sup> Al punto 60 del Rapporto viene, altresì, evidenziato «*To bring developing countries' energy use up to industrialized country levels by the year 2025 would require increasing present global energy use by a factor of five. The planetary ecosystem could not stand this, especially if the increases were based on non-renewable fossil fuels. Threats of global warming and acidification of the environment most probably rule out even a doubling of energy use based on present mixes of primary sources. 60. Any new era of economic growth must therefore be*

La centralità del tema viene, altresì, ribadita nell'Agenda 21 che, al punto 9, contiene un importante assunto «*Energy is essential to economic and social development and improved quality of life. Much of the world's energy, however, is currently produced and consumed in ways that could not be sustained if technology were to remain constant and if overall quantities were to increase substantially. The need to control atmospheric emissions of greenhouse and other gases and substances will increasingly need to be based on efficiency in energy production, transmission, distribution and consumption, and on growing reliance on environmentally sound energy systems, particularly new and renewable sources of energy. 1/ All energy sources will need to be used in ways that respect the atmosphere, human health and the environment as a whole*».

Dalla lettura delle disposizioni dedicate all'energia, quale settore chiave ai fini dello sviluppo economico e sociale, emerge, dunque, la necessità, anche *in subiecta materia*, di realizzare una connessione fra la dimensione socio-economica e quella ambientale, nonché la trasversalità delle questioni legate al settore, suscettibile di implicare valutazioni di tipo tecnico-scientifico, se non anche di carattere giuridico e politico.<sup>258</sup>

---

*less energy intensive than growth in the past. Energy efficiency policies must be the cutting edge of national energy strategies for sustainable development, and there is much scope for improvement in this direction. Modern appliances can be redesigned to deliver the same amounts of energy-services with only two-thirds or even one-half of the primary energy inputs needed to run traditional equipment. And energy efficiency solutions are often cost-effective.»*

<sup>258</sup> N. J. SCHRIJVER, *op.cit.*, p. 36 ss.; C. TAN, J. FAUNDEZ, *Natural Resources and Sustainable Development: International Economic Law Perspectives*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2017.



## **2. L'evoluzione del diritto internazionale nel settore dell'energia sostenibile**

Con riferimento allo stato della regolamentazione del settore dell'energia sostenibile, occorre rilevare come il panorama degli atti internazionali si presenti alquanto scarno. Nonostante la presenza di alcuni atti pattizi aventi ad oggetto aspetti strategici legati alla sovranità statale, come nel caso di accordi in materia di importazioni di energia, la disciplina nel settore non si è evoluta in modo considerevole; ciò è in parte dovuto ad una serie di interessi che hanno spinto ad esercitare una forte pressione sullo sfruttamento delle fonti di energia non rinnovabili.<sup>259</sup>

In ogni caso, la necessità di un'evoluzione del settore energetico coerente con il principio di sviluppo sostenibile richiede, sia in ambito internazionale che nazionale, l'adozione di concrete ed idonee misure legislative volte a conciliare la dimensione sociale, economica ed ambientale dello sviluppo energetico della comunità internazionale. Tale riforma dovrebbe, infatti, favorire la diffusione e lo sviluppo delle tecnologie di sfruttamento delle fonti energetiche rinnovabili e l'efficienza energetica realizzando, al contempo, quegli obiettivi chiave, connessi all'evoluzione economica e sociale, nonché alla tutela ambientale.<sup>260</sup>

Ciò detto, i trattati sull'energia possono essere racchiusi in tre categorie: trattati commerciali bilaterali, aventi ad oggetto la fornitura di risorse e/o prodotti energetici; accordi istitutivi di organizzazioni

---

<sup>259</sup> P. CHATURVEDI, *Energy, Environment And Sustainable Development*, New Delhi, Concept Publishing Company, 2003, p. 101 ss; D. N. ZILLMAN, A. MCHARG, L. KATZ BARRERA-HERNÁNDEZ, A. J. BRADBROOK, *The Law of Energy Underground: Understanding New Developments in Subsurface Production, Transmission, and Storage*, Oxford, Oxford University Press, 2014

<sup>260</sup> K. TALUS, *Research Handbook on International Energy Law*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2014, p. 22.

internazionali operanti nel settore dell'energia come nel caso dell'OPEC; convenzioni multilaterali finalizzate alla realizzazione di obiettivi di cooperazione in campo energetico.

Nel primo caso gli accordi assumono le vesti di "trattati-contratto", in cui non emerge ancora alcuna prospettiva sulla tutela ambientale, ma viene concesso largo spazio alla dimensione economica delle prestazioni corrispettive in essi pattuite.

Con riferimento alla seconda categoria, operano specificamente nel settore energetico con lo *status* di organizzazione internazionale: l'Organizzazione dei Paesi Esportatori di Petrolio (OPEC), l'Agenzia Internazionale dell'Energia (AIE), la Conferenza ed il Segretariato istituiti dalla Carta sull'energia (ECC), l'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica (AIEA), l'Agenzia per l'Energia Nucleare (AEN), la Comunità Europea per l'Energia Atomica (EURATOM) e l'Agenzia Internazionale per le Energie Rinnovabili (IRENA).<sup>261</sup>

La terza categoria di accordi è quella che sarà, ai fini della presente trattazione, principale oggetto di analisi.

A tale riguardo occorre evidenziare, *in primis*, l'assenza di convenzioni multilaterali a carattere universale dedicate alla disciplina del settore energetico, nonché di trattati che si occupano specificamente di fonti rinnovabili. A tal fine si auspica che gli Stati implementino strategie trasparenti e prevedibili *in subiecta materia*, di guisa che la diffusione sul mercato di una serie di tecnologie rinnovabili risulti essere maggiormente in linea con le condizioni dei mercati locali nel lungo periodo, sia in termini di costi, che di risorse e tecnologie. Peraltro, tali politiche conquisterebbero la fiducia degli investitori, favorendo lo sviluppo delle fonti rinnovabili nella produzione di energia. In aggiunta, si avverte l'esigenza di

---

<sup>261</sup> G. COOP, *Energy Dispute Resolution: Investment Protection, Transit and the Energy Charter Treaty*, New York, Juris Publishing, Inc., 2011.

incrementare la flessibilità del sistema energetico e, soprattutto negli Stati caratterizzati da un'economia emergente, di implementare la ricerca nell'ambito delle nuove tecnologie, tra le quali figurano gli impianti eolici *offshore* e le *Concentrated Solar Power*.<sup>262</sup>

Invero, quelle citate sono solo alcune delle *good practices* suscettibili di incrementare l'uso di fonti energetiche rinnovabili, ai fini della concreta realizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile. Ciononostante si rileva come esse rientrino, sempre più, in un ambito normativo prettamente locale e regionale, piuttosto che sovranazionale. Ciò dipende dal ruolo centrale che il campo dell'energia, quale settore chiave della sovranità statale, ricopre a livello nazionale; gli Stati, infatti, si mostrano, sovente, restii a concedere concessioni, tanto a livello internazionale quanto a livello regionale.

Ne deriva come gli atti internazionali non si riferiscano in modo diretto al settore *de quo*, ma si occupino di ambiti specifici e diversi l'uno dall'altro; le disposizioni relative alle fonti energetiche rinnovabili, anziché fornire una disciplina globale, trattano infatti solo alcuni aspetti delle fonti stesse.<sup>263</sup>

## 2.1. The Energy Charter Treaty

Il primo atto internazionale di un certo peso nell'ambito della disciplina *de qua* è, indubbiamente, il Trattato sulla Carta dell'Energia,<sup>264</sup> concluso a Lisbona nel 1994 ed entrato in vigore,

---

<sup>262</sup> D. AZARIA, *Treaties on Transit of Energy via Pipelines and Countermeasures*, New York, OUP Oxford, 2015, p. 81 ss.

<sup>263</sup> P. PARK, *International Law for Energy and the Environment*, Washington, CRC Press, 2013, p. 42 ss.

<sup>264</sup> *The Energy Charter Treaty and its Protocol on Energy Efficiency and Related Environmental Aspects (ECT) cover energy investments, trade, freedom of energy transit, energy efficiency, and resolution of state-to-state or investor-to-state*

insieme al relativo Protocollo sull'Efficienza Energetica, il 16 aprile 1998, come conseguenza del raggiungimento delle prime trenta ratifiche.

Le radici di tale Trattato vanno rintracciate nelle politiche europee dei primi anni '90, in un momento in cui la fine della Guerra Fredda offriva la grande opportunità di superare le precedenti divisioni economiche ed il bisogno reciproco di stabilire una base solida per sviluppare la cooperazione tra gli Stati dell'Eurasia.<sup>265</sup>

Esso costituisce, di fatto, il primo accordo multilaterale vincolante in materia di protezione degli investimenti, nonché la prima applicazione delle regole di transito alle reti energetiche.

Nello specifico, l'obiettivo principale del trattato è quello di realizzare un *legal framework* che sia certo è vincolante, ai fini dell'attuazione di una cooperazione nel settore energetico, soprattutto attraverso l'ausilio di misure di liberalizzazione degli investimenti e degli scambi nel settore dell'energia.<sup>266</sup>

---

*dispute*, 2080 UNTS 95; 34 ILM 360 (1995), disponibile su <http://www.ena.lt/pdfai/Treaty.pdf#search=%22energy%20charter%20treaty%22>.

<sup>265</sup> Si legge nel preambolo del Trattato «*The roots of the Energy Charter date back to a political initiative launched in Europe in the early 1990s, at a time when the end of the Cold War offered an unprecedented opportunity to overcome the previous economic divisions on the European continent. Nowhere were the prospects for mutually beneficial cooperation between East and West clearer than in the energy sector. Russia and many of its neighbours were rich in energy resources but needed major investments to ensure their development, whilst the states of western Europe had a strategic interest in diversifying their sources of energy supplies. There was therefore a recognised need to ensure that a commonly accepted foundation was established for developing energy cooperation between the states of the Eurasian continent. On the basis of these considerations, the Energy Charter process was born*».

<sup>266</sup> Al title III, punto 3 si legge, per l'appunto, «*Liberalisation of trade in energy In order to develop and diversify trade in energy, the signatories undertake progressively to remove the barriers to such trade with each other in energy products, equipment and services in a manner consistent with the provisions of GATT, its related instruments, and nuclear non-proliferation obligations and undertakings. The signatories recognise that transit of energy products through*

Il preambolo rinvia a varie convenzioni internazionali in materia ambientale ed insiste sulla promozione dell'efficienza energetica, sottolineando la necessità di introdurre, a livello internazionale, criteri ed obiettivi concordati.<sup>267</sup>

A tal fine l'*Energy Charter Treaty* contiene, dunque, una disciplina organica del commercio internazionale nel settore dell'energia (artt. 3-9), improntandola alla liberalizzazione degli scambi ed alla protezione degli investimenti (artt. 10-17) e prevedendo, altresì, disposizioni in tema di transito di beni e materiali energetici (art. 7), di trasferimento tecnologico (art. 8), di risoluzione delle controversie (artt. 26-28), nonché la creazione di un apparato istituzionale *ad hoc*, la Conferenza della Carta dell'energia ed il Segretariato, deputato a vegliare sull'adempimento degli obblighi in esso previsti (artt. 33-37).

Con riferimento agli investimenti, la Carta specifica che «*Each Contracting Party shall, in accordance with the provisions of this Treaty, encourage and create stable, equitable, favourable and transparent conditions for Investors of other Contracting Parties to make Investments in its Area. Such conditions shall include a commitment to accord at all times to Investments of Investors of other Contracting Parties fair and equitable treatment. Such Investments shall also enjoy the most constant protection and security and no Contracting Party shall in any way impair by unreasonable or discriminatory measures their management, maintenance, use, enjoyment or disposal. In no case shall such Investments be accorded*

---

*their territories is essential for the liberalisation of trade in energy products. Transit should take place in economic and environmentally sound conditions».*

<sup>267</sup> Nel preambolo è specificato «*The Energy Charter Treaty provides a multilateral framework for energy cooperation that is unique under international law, and the strategic value of these rules is likely to increase in the context of efforts to build a legal foundation for global energy security, based on the principles of open, competitive markets and sustainable development».*

*treatment less favourable than that required by international law, including treaty obligations. Each Contracting Party shall observe any obligations it has entered into with an Investor or an Investment of an Investor of any other Contracting Party».*

Ne deriva come debbano essere garantite condizioni trasparenti e vantaggiose per gli investitori stranieri, applicando il regime più favorevole per il trattamento concesso agli investitori nazionali e quello della nazione più favorita. Il suddetto trattamento giuridico non potrà risultare, in ogni caso, inferiore allo standard internazionale.

Per quanto concerne l'aspetto del commercio, la Carta mira essenzialmente a sviluppare delle *best practices* «*designed to provide practical assistance to economies in transition by examining and summarising the lessons learned by various countries in conducting energy-sector privatisations and in establishing regulatory mechanisms to ensure fair competition within a liberalised energy market*».

Le disposizioni aventi ad oggetto le controversie stabiliscono che, qualora dovessero sorgere delle *disputes* tra investitori privati e Stati, si deve, se possibile risolvere amichevolmente le controversie entro tre mesi; se ciò non dovesse succedere l'investitore potrà scegliere di sottoporre la controversia alle Corti o ai Tribunali amministrativi della Parte contraente, implicata nella controversia, o fa ricorso alle procedure di risoluzione precedentemente convenute o indicate nell'articolo 26: il centro di Washington per la soluzione delle controversie in materia di investimenti (*International Centre for Settlement of Investment Disputes - ICSID*), l'arbitrato secondo

regolamento arbitrale dell'UNCITRAL, l'arbitrato previsto dall'*Arbitration Institute of the Stockholm Chamber of Commerce*.<sup>268</sup>

Nel caso in cui sorgano tra Stati, dovrà essere prima tentata la via della conciliazione diplomatica e poi, solo in un secondo momento, ci si potrà rivolgere ad un tribunale arbitrale.<sup>269</sup> Ad ogni modo, in entrambi i casi, la soluzione delle controversie è giuridicamente rilevante.

Particolarmente interessante è, poi, l'articolo 19 del Trattato che statuisce *«Ai fini di uno sviluppo sostenibile e tenendo conto degli obblighi derivanti dagli accordi internazionali in materia ambientale di cui è parte, ciascuna Parte contraente si adopera per ridurre al minimo, in maniera economicamente razionale, impatti nocivi per l'ambiente all'interno o all'esterno della sua area, dovuti a tutte le operazioni nell'ambito del ciclo dell'energia, tenendo in debita considerazione la sicurezza. Nel fare ciò ciascuna Parte contraente agisce in modo da realizzare un favorevole rapporto costo/efficacia. Nelle sue politiche ed azioni, ciascuna Parte contraente si adopera per adottare misure cautelari al fine di prevenire o minimizzare il degrado ambientale. Le Parti contraenti convengono che l'inquinatore nelle aree delle Parti contraenti sia, in linea di massima, responsabile*

---

<sup>268</sup> Per approfondimenti sul punto si veda T. ROE, M. HAPPOLD, *Settlement of Investment Disputes under the Energy Charter Treaty*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011.

<sup>269</sup> Nello specifico *«Contracting Parties shall endeavour to settle disputes concerning the application or interpretation of this Treaty through diplomatic channels. If a dispute has not been settled in accordance with paragraph (1) within a reasonable period of time, either party thereto may, except as otherwise provided in this Treaty or agreed in writing by the Contracting Parties, and except as concerns the application or interpretation of Article 6 or Article 19 or, for Contracting Parties listed in Annex IA, the last sentence of Article 10(1), upon written notice to the other party to the dispute submit the matter to an ad hoc tribunal under this Article»*.

*del costo dell'inquinamento, ivi compreso l'inquinamento transfrontaliero, tenendo debito conto dell'interesse pubblico e senza creare distorsioni agli investimenti nel ciclo dell'energia o negli scambi internazionali».*

La disposizione in esame si ispira al principio che vieta di causare danni transfrontalieri, imponendo agli Stati parte di impegnarsi al fine di evitare non tanto i danni *stricto sensu*, quanto quelle esternalità negative nei confronti dell'ambiente e derivanti dal ciclo energetico, cioè qualsiasi effetto sull'ambiente che, sebbene non sia tale da causare un danno immediatamente evidente, sia suscettibile di alterare gli equilibri naturali, mettendo a rischio la salute dell'uomo.<sup>270</sup>

## **2.2. Il Protocollo sull'efficienza energetica e sugli aspetti ambientali correlati del 1994**

Occorre rilevare come, contestualmente al Trattato sulla Carta dell'Energia, fu adottato ed aperto alla firma anche il Protocollo sull'efficienza energetica e sugli aspetti ambientali correlati, avente come obiettivo la promozione dell'efficienza energetica, cioè la realizzazione di azioni tese a ridurre la quantità di energia necessaria per alimentare un bene o un servizio, mantenendone però intatte la qualità e le prestazioni. Nel testo del Protocollo l'efficienza energetica viene concepita quale «*considerable source of energy*», utilizzabile per scongiurare impatti ambientali negativi derivanti dal ciclo energetico, compresi il surriscaldamento del pianeta e l'acidificazione. Esso fornisce, inoltre, orientamenti sullo sviluppo di programmi di efficienza energetica, indicandone i campi di cooperazione e

---

<sup>270</sup> J. DORÉ, *The Energy Charter Treaty: Origins, Aims and Prospects*, Royal Institute of International Affairs, Energy and Environmental Programme, London, Brookings, 1995, p. 98 ss.



prevedendo un quadro per lo sviluppo di un'azione comune e coordinata. Detta azione può comprendere l'esplorazione, la produzione, la conversione, l'immagazzinamento, il trasporto, la distribuzione e il consumo di energia e può riferirsi a qualsiasi settore economico.<sup>271</sup>

A tal fine le Parti Contraenti si impegnano, attraverso la ratifica del Protocollo, ad introdurre misure e regole che incentivino, i soggetti del settore energetico, a fare dell'energia un uso più efficiente, economico e sostenibile a livello ambientale, attraverso programmi e progetti di cooperazione, tanto nel settore pubblico quanto in quello privato.

In quest'ottica, nel preambolo del Protocollo viene attribuito ai privati un ruolo chiave nei processi di efficienza energetica e tutela ambientale e viene, altresì, enfatizzata la necessità di un impegno reale nella cooperazione tra amministrazioni pubbliche e soggetti privati nei suddetti ambiti di applicazione, così da ridurre l'impatto del ciclo dell'energia sull'ambiente circostante.<sup>272</sup>

A tal fine l'articolo 3 statuisce «*Contracting Parties shall strive to achieve the full benefit of energy efficiency throughout the Energy Cycle. To this end they shall, to the best of their competence, formulate and implement energy efficiency policies and cooperative or coordinated actions based on Cost-Effectiveness and economic efficiency, taking due account of environmental aspects*».

---

<sup>271</sup> J. SELIVANOVA, *Regulation of Energy in International Trade Law: WTO, NAFTA, and Energy Charter*, The Hague, Kluwer Law International B.V., 2011, p. 214 ss.

<sup>272</sup> Si legge nel preambolo «*This Protocol defines policy principles for the promotion of energy efficiency as a considerable source of energy and for consequently reducing adverse Environmental Impacts of energy systems. It furthermore provides guidance on the development of energy efficiency programmes, indicates areas of cooperation and provides a framework for the development of co-operative and coordinated action. Such action may include the prospecting for, exploration, production, conversion, storage, transport, distribution, and consumption of energy, and may relate to any economic sector*».

L'impegno delle Parti contraenti nella cooperazione dovrà, inoltre, tenere conto dei principi riconosciuti nelle convenzioni internazionali in materia di tutela dell'ambiente, delle implicazioni ambientali, nonché delle diverse regolamentazioni di ciascuno Stato con riferimento agli effetti nocivi e ai costi di riduzione.

È importante rilevare che, anche in questo caso, il principio di cooperazione che caratterizza l'intero testo dell'accordo appare mitigato dalla previsione del principio delle responsabilità comuni ma differenziate. L'art. 1, paragrafo 5, stabilisce che «*When cooperating to achieve the objectives of this Protocol, Contracting Parties shall take into account the differences in adverse effects and abatement costs between Contracting Parties*», così come l'art. 8, paragrafo 1, statuisce che ciascuno Stato parte dovrà elaborare i programmi di efficienza energetica «*best suited to its circumstances*».

Altro elemento da non trascurare è che il Protocollo impone la ripartizione delle responsabilità ed il coordinamento tra le autorità responsabili della predisposizione di obiettivi politici e strategici, che favoriscano l'efficienza energetica e riducano gli impatti nocivi del ciclo energetico.<sup>273</sup> A tal fine gli Stati si impegnano a promuovere lo sviluppo e il commercio di nuove tecnologie che permettano di limitare l'impatto ambientale delle infrastrutture e dei prodotti che rientrano nel ciclo dell'energia e di promuovere la cooperazione internazionale in tali ambiti, anche attraverso la creazione di *joint ventures*, l'assistenza tecnica, lo scambio di informazioni, la ricerca e

---

<sup>273</sup> S. YAHAYA, *Multilateral Investment Treaties: Is the energy charter treaty an effective instrument for protecting international investments?*, Norderstedt, GRIN Verlag, 2010, p. 31 ss.

lo sviluppo, l'elaborazione di misure *ad hoc* a livello legislativo, economico e regolamentare.<sup>274</sup>

### **2.3. La Convenzione per la protezione delle Alpi del 1995**

La Convenzione per la protezione delle Alpi è una convenzione internazionale, firmata a Salisburgo il 7 novembre 1991 ed entrata in vigore il 6 marzo 1995, che si prefigge come obiettivo quello di assicurare una politica globale di protezione e di sviluppo sostenibile nel territorio Alpino e di realizzare forme di produzione, distribuzione e utilizzazione dell'energia ecocompatibili.<sup>275</sup> Ne sono membri l'Austria, la Francia, la Germania, l'Italia, il Liechtenstein, il Principato di Monaco, la Slovenia, la Svizzera e l'Unione Europea.

Gli organi della Convenzione sono: 1) La Conferenza delle Alpi, incaricata di assumere le decisioni più importanti e la cui presidenza è affidata alla Parte contraente che detiene la presidenza della convenzione spettante a ogni Stato, a rotazione, per 2 anni; 2) il Comitato permanente, che è l'organo esecutivo della Conferenza ed è composto dalle delegazioni dei paesi Alpini e dell'Unione europea; 3) il Segretario permanente, istituito nel 2002, con il compito di coordinare i lavori della Convenzione, garantendo un'assistenza professionale, logistica e amministrativa.

Dal punto di vista contenutistico si deve rilevare come la Convenzione sancisca, da un lato, obblighi di carattere generale e dall'altro, in virtù

---

<sup>274</sup> L'articolo 6 del Protocollo dal titolo FINANCING AND FINANCIAL INCENTIVES stabilisce «*Contracting Parties shall encourage the implementation of new approaches and methods for financing energy efficiency and energy-related environmental protection investments, such as joint venture arrangements between energy users and external investors (hereinafter referred to as "Third Party Financing")*».

<sup>275</sup> Il testo della Convenzione è disponibile su [http://www.minambiente.it/sites/default/files/Convenzione\\_per\\_la\\_protezione\\_delle\\_Alpi.pdf](http://www.minambiente.it/sites/default/files/Convenzione_per_la_protezione_delle_Alpi.pdf).

dell'articolo 2, comma 3, per la disciplina degli aspetti più specifici rinvii alla conclusione di appositi protocolli, i quali, per entrare in vigore, necessitano ciascuno di apposita ratifica da parte di almeno tre Stati contraenti.

Nel preambolo affiora, con una certa insistenza, l'esigenza di un'armonizzazione tra interessi economici ed esigenze ecologiche, la necessità che siano realizzate forme di produzione, distribuzione e utilizzazione dell'energia ecocompatibili, nonché ridotte le emissioni di gas serra; ciò anche al fine di perseguire gli impegni assunti nel quadro della Convenzione delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico. A tal fine, ai sensi dell'articolo 1, le Parti si sono impegnate a *«[...] to creating framework conditions and adopting measures for energy saving, production, transport, distribution and utilization within the territorial scope of the Alpine Convention in order to establish sustainable development in the energy sector which is compatible with the Alpine region's specific tolerance limits»*.

E' proprio la realizzazione di tali obiettivi a postulare una minimizzazione del carico ambientale di origine energetica, contenendo gli effetti negativi delle infrastrutture energetiche sull'ambiente e sui paesaggi, incluse le infrastrutture relative alla gestione dei rifiuti.

In aggiunta, nei casi di costruzione di nuove e grandi infrastrutture energetiche e di rilevante potenziamento di quelle esistenti, gli Stati contraenti si impegnano a provvedere alla valutazione dell'impatto ambientale delle stesse nel territorio alpino. In quest'ottica le Parti concordano sull'opportunità che siano adottate, per quanto possibile, le migliori tecniche disponibili volte ad eliminare o attenuare il disagio ambientale prevedendo anche, tra le alternative possibili, l'eventuale smantellamento di strutture in disuso non ecocompatibili.

#### 2.4. Il SADC Protocol on Energy del 1996

Con riferimento al territorio africano è in vigore, dal 1998, il SADC Protocollo sull'energia stipulato nel 1996. A differenza degli accordi internazionali già analizzati, nel Protocollo in esame non sono riprodotti obblighi di tutela ambientale, in quanto una maggiore rilevanza è stata attribuita all'esigenza di crescita economica e di progresso sociale delle Parti, tutti paesi in via di sviluppo.<sup>276</sup>

Ciò risulta particolarmente evidente nello stesso Preambolo, ove manca del tutto un riferimento alle problematiche ambientali connesse alla produzione ed utilizzo dell'energia; in esso si enuncia, quale presupposto dell'accordo, la necessità di «*ensure, through collective action, the progress and well-being of the people of SADC Region through the provision and use of energy for people throughout the SADC Region, particularly ensuring that low income residents have access to energy*».

La circostanza che la Convenzione miri al raggiungimento, nel settore energetico, di obiettivi di sostenibilità economica e sociale, tralasciando quasi completamente l'aspetto ambientale, affiora con evidenza in tutto il *corpus* normativo. A tale riguardo l'articolo 2 statuisce «*Member States shall: 1. Use energy to support economic growth and development, alleviation of poverty and the improvement of the standard and quality of life throughout the Region. 2. Use energy to promote collective self-reliance among Member States. 3. Ensure that the development and use of energy takes cognisance of the gender realities of the Region. 4. Encourage the development and transfer of science and technology*

---

<sup>276</sup> V. R. NALULE, *Energy Poverty and Access Challenges in Sub-Saharan Africa: The role of regionalism*, Heidelberg, Springer, 2018, 120 ss.

*related to energy through the promotion of research and development and the evolution and use of comparable methods and standards. 5. Fully accept the responsibility to share the costs associated with institutional mechanisms created for the effective implementation of this Protocol».*

L'unico generico riferimento alla tutela ambientale è contenuto nel punto 8 dell'art. 2, in cui si afferma *«For the purpose of this Protocol, Member States shall: ensure that the development and use of energy is environmentally sound».*

Invero, nonostante la richiamata previsione, nel testo non è rinvenibile la definizione di alcun obbligo preciso in materia. Ciò è, peraltro, testimoniato dalla circostanza che le fonti rinnovabili risultano equiparate alle altre fonti nell'indicazione dei settori di cooperazione per lo sviluppo e l'uso di energia. Ai sensi dell'articolo 3, comma 3 *« Cooperate in the development and utilisation of energy in the Region in the following sub-sectors: woodfuel, petroleum and natural gas, electricity, coal, new and renewable energy sources, energy efficiency and conservation, and other cross-cutting themes of interest to Member States».*

Ne deriva come, in modo opposto rispetto ad altri atti pattizi *in subiecta materia*, non sia previsto alcun obbligo o invito per le Parti ad incrementare la produzione energetica da rinnovabili.

## **2.5. Dal Protocollo di Kyoto all'Accordo di Parigi**

Ai fini della presente trattazione non può essere trascurato come l'attenzione per i cambiamenti climatici indotti dall'attività economica, con gravi ricadute ambientali e sociali, risulti intrinsecamente connaturata al principio dello sviluppo sostenibile. In effetti, tra i settori che caratterizzano il contenuto delle misure internazionali, tese alla piena realizzazione dello sviluppo

sostenibile, vi è indubbiamente quello energetico. Quest'ultimo si rivela cruciale ai fini dell'abbandono di tecnologie insostenibili, nonché di modelli di produzione e di consumo incompatibili con il principio *de quo*.<sup>277</sup>

A tale riguardo, la Risoluzione n. 43/53,<sup>278</sup> adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1998, considera il cambiamento climatico, provocato anche dal consumo di energia prodotta da combustibili fossili, una «preoccupazione che accomuna tutta l'umanità». Ne consegue come tale fenomeno vada certamente arginato con l'ausilio di programmi e disposizioni generate da una efficiente cooperazione a livello internazionale; essendo, infatti, una problematica che coinvolge tutto il pianeta, risulta insufficiente un contrasto condotto solo attraverso politiche nazionali.

Orbene, preso atto del fatto che il riscaldamento globale è provocato, in larga parte, dalle emissioni nocive legate all'impiego di fonti energetiche tradizionali, la politica internazionale finalizzata ad arginare il fenomeno deve certamente contemplare la riduzione dello sfruttamento di tali fonti e, al contempo, stimolare l'utilizzo di quelle rinnovabili e pulite.

Tale visione è stata largamente condivisa nel Protocollo di Kyoto,<sup>279</sup> attraverso il quale sono state definite misure concrete e impegni vincolanti per riduzione delle emissioni, nonché messi a

---

<sup>277</sup> Su questo punto si veda O. EDENHOFER, J. WALLACHER, H. LOTZE-CAMPEN, M. REDER, B. KNOPF, J. MÜLLER, *Climate Change, Justice and Sustainability: Linking Climate and Development Policy*, Heidelberg, Springer Science & Business Media, 2012.

<sup>278</sup> *United nations general assembly resolution 43/53* (on protection of global climate for or present and future generations of mankind), adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 6 dicembre 1988.

<sup>279</sup> UNFCCC (1997) Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change adopted at COP3 in Kyoto, Japan, on 11 December 1997, UN Doc FCCC/CP/1997/7/Add.1, disponibile su <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>.

punto una serie di meccanismi che postulano un'azione congiunta degli Stati a livello globale.

Il protocollo, raggiunto nel dicembre 1997, ma entrato in vigore il 16 febbraio 2005 dopo la ratifica da parte della Russia, è qualificabile come un trattato internazionale teso ad imporre, a carico degli Stati parte, una serie di obblighi da rispettare entro l'anno 2012. In particolare, secondo il Protocollo di Kyoto i Paesi aderenti avrebbero dovuto ridurre le emissioni di gas serra almeno del 5,2 % rispetto ai livelli registrati nel 1990.<sup>280</sup>

Invero, gli obiettivi di riduzione delle emissioni non sono vincolanti per tutti i paesi, ma solo per quelli elencati nell'allegato 1 del Protocollo, risultando, peraltro, differenziati per ciascuno di essi sulla base di una tabella contenuta nell'allegato B.<sup>281</sup>

Con il protocollo di Kyoto sono stati, altresì, predisposti una serie di strumenti volti a facilitare il raggiungimento di taluni scopi da parte dei paesi sottoscrittori. Nello specifico si tratta: del *Clean Development Mechanism*, meccanismo che permette ad un paese aderente di realizzare progetti per ridurre le emissioni nei paesi in via di sviluppo in cambio di crediti; della *Joy Implementation* che consente di realizzare progetti per la riduzione delle emissioni in un altro paese appartenente allo stesso gruppo, e utilizzare i crediti

---

<sup>280</sup> A. ANGELINI, *op.cit.*, p. 74.

<sup>281</sup> L'articolo 3, al punto 7, stabilisce «*In the first quantified emission limitation and reduction commitment period, from 2008 to 2012, the assigned amount for each Party included in Annex I shall be equal to the percentage inscribed for it in Annex B of its aggregate anthropogenic carbon dioxide equivalent emissions of the greenhouse gases listed in Annex A in 1990, or the base year or period determined in accordance with paragraph 5 above, multiplied by five. Those Parties included in Annex I for whom land-use change and forestry constituted a net source of greenhouse gas emissions in 1990 shall include in their 1990 emissions base year or period the aggregate anthropogenic carbon dioxide equivalent emissions by sources minus removals by sinks in 1990 from land-use change for the purposes of calculating their assigned amount.*»



derivanti insieme al paese ospite; del meccanismo dell'*Emission Trading*, avente la funzione di regolare il trasferimento e l'acquisto dei diritti di emissione tra paesi.<sup>282</sup>

Nello specifico, seguendo delle regole ben precise, uno Stato che riuscisse a ridurre le emissioni in una percentuale più alta rispetto a quella richiesta, potrebbe alienare la quota in eccesso ad un altro che non sia in grado di ridurre sufficientemente le proprie.

Ciò detto, non può essere tralasciato come per molti il Protocollo di Kyoto abbia rappresentato un vero e proprio fallimento; sebbene sia stato un punto di svolta in seno al diritto internazionale dell'ambiente, occorre rilevare come l'accordo non abbia condotto ai risultati sperati. Ciò è dovuto principalmente a due ragioni: da un lato la mancata ratifica di Usa, India e Cina, grandi responsabili di emissioni, ne ha pregiudicato la rilevanza a livello di politica globale; dall'altro, la crisi finanziaria ha fatto sì che i governi non fossero propensi ad impegnare risorse per la riduzione le emissioni, chiedendo alle proprie industrie in crisi di sopportare ulteriori costi attraverso la diffusione di una quantità inferiori di gas serra.<sup>283</sup>

Negli anni è emersa, dunque, l'esigenza di un'ulteriore evoluzione nell'area degli strumenti pattizi, in grado di apportare una migliore tutela dell'ambiente e della salute umana dinnanzi all'evidente e, ormai indiscutibile, rischio di cambiamenti climatici.

---

<sup>282</sup> Per un approfondimento sui meccanismi si veda E. F. HAITES, *An Emerging Market for the Environment: A Guide to Emissions Trading*, UNEP/Earthprint, 2002; Cfr. D. FREESTONE, C. STRECK, *Legal Aspects of Carbon Trading: Kyoto, Copenhagen, and Beyond*, Oxford, OUP Oxford, 2009, p. 41 ss.

<sup>283</sup> Sull'argomento si veda G. KUTNEY, *Carbon Politics and the Failure of the Kyoto Protocol*, New York, Routledge, 2014.

Si inserisce in questa cornice la Conferenza sul clima di Parigi<sup>284</sup> del dicembre 2015, al termine della quale 195 Paesi hanno adottato il primo accordo universale e giuridicamente vincolante sul clima. Per entrare in vigore nel 2020, l'accordo dovrà in ogni caso essere ratificato, accettato o approvato da almeno 55 paesi che rappresentano complessivamente il 55 per cento delle emissioni mondiali di gas serra.

L'accordo definisce un piano d'azione globale che è teso a mantenere l'aumento medio della temperatura mondiale ben al di sotto dei 2 °C rispetto ai livelli preindustriali, facendo in modo che le emissioni si riducano in tempi celeri, pur riconoscendo che per i paesi in via di sviluppo occorrerà più tempo.<sup>285</sup>

Invero, l'obiettivo della riduzione delle emissioni è posto in maniera molto generica e poco chiara. Nel testo, infatti, è indicato il livello massimo dell'aumento delle temperature globali e, non anche, la soglia delle emissioni di gas a effetto serra, che appunto resta imprecisata. Ciò significa che l'obiettivo della mitigazione attiene all'innalzamento delle temperature, cioè al cambiamento climatico stesso, e non alla sua origine antropogenica, consistente nelle emissioni di gas serra.<sup>286</sup>

---

<sup>284</sup>The Paris Agreement, 4 November 2016, No. 54113, disponibile su [https://treaties.un.org/doc/Treaties/2016/02/20160215%200603%20PM/Ch\\_XXVII-7-d.pdf](https://treaties.un.org/doc/Treaties/2016/02/20160215%200603%20PM/Ch_XXVII-7-d.pdf).

<sup>285</sup> L'articolo 2 dell'Accordo prevede «*This Agreement, in enhancing the implementation of the Convention, including its objective, aims to strengthen the global response to the threat of climate change, in the context of sustainable development and efforts to eradicate poverty, including by: (a) Holding the increase in the global average temperature to well below 2°C above pre-industrial levels and pursuing efforts to limit the temperature increase to 1.5°C above pre-industrial levels, recognizing that this would significantly reduce the risks and impacts of climate change.*»

<sup>286</sup> Per una disamina completa ed esaustiva sugli obblighi scaturiti dall'Accordo si veda J. BLAU, *The Paris Agreement: Climate Change, Solidarity, and Human Rights*, Heidelberg, Springer, 2017; V. POPOVSKI, *The Implementation of the*

Posto che, nell'azione di prevenzione del surriscaldamento globale gli Stati non possono che intervenire sulle attività umane che ne costituiscono la causa, una formulazione dell'obbligo di mitigazione, avente riguardo alle emissioni di gas serra, avrebbe indirizzato in modo più fermo e significativo la condotta delle Parti, delimitandone il margine di discrezionalità.

Tra la varie criticità che possono essere mosse nei confronti dell'Accordo, vi è quella che ricade sull'efficacia del meccanismo di controllo, il quale risulta privo di carattere sanzionatorio; avendo ad oggetto l'attuazione collettiva dell'Accordo, più che le singole condotte di ciascuna Parte, non sembra poter esercitare alcuna particolare influenza su queste ultime.<sup>287</sup>

In aggiunta, risulta rischioso stabilire nel 2018-2023 la prima revisione degli obiettivi nazionali sulla quantità di emissioni; nel caso in cui si dovesse continuare a inquinare a questi ritmi per altri tre anni, a quel punto sarà impossibile raggiungere gli obiettivi dell'Accordo di Parigi.<sup>288</sup>

Infine, può essere evidenziato come, di fatto, non sia stato stabilito alcun calendario che porti alla progressiva, ma totale, sostituzione delle fonti energetiche fossili. La richiesta degli ambientalisti era quella di arrivare a una riduzione del 70 per cento rispetto ai livelli

---

*Paris Agreement on Climate Change*, New York, Routledge, 2018; M. C. ENWEREM, *The Paris Agreement on Climate Change: A Better Chance to Tackling Global Climate Change*, CreateSpace Independent Publishing Platform, 2016.

<sup>287</sup> Sul punto l'articolo 15 stabilisce «*The mechanism referred to in paragraph 1 of this Article shall consist of a committee that shall be expert-based and facilitative in nature and function in a manner that is transparent, non-adversarial and non-punitive. The committee shall pay particular attention to the respective national capabilities and circumstances of Parties.*»

<sup>288</sup> L'articolo 14 puntualizza «*The Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to this Agreement shall undertake its first global stocktake in 2023 and every five years thereafter unless otherwise decided by the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to this Agreement.*»

attuali, intorno al 2050, e raggiungere le emissioni zero nel decennio successivo.<sup>289</sup>

Ai fini della presente trattazione non può essere trascurato il Green Climate Fund (GCF), istituito nel 2010 in occasione della Conferenza delle Parti della Convenzione Quadro sul Cambiamento Climatico delle Nazioni Unite (UNFCCC), come entità del meccanismo finanziario della Convenzione.

L'obiettivo del Fondo consiste nel fornire supporto finanziario ai paesi in via di sviluppo, sempre più coinvolti nella lotta al surriscaldamento globale. Nello specifico gli Stati destinatari vengono sollecitati ad adottare approcci programmatici e basati su progetti in conformità alle strategie nazionali di lotta ai cambiamenti climatici, come ad esempio piani di sviluppo a basse emissioni, azioni nazionali di mitigazione, piani di azione nazionali sull'adattamento, piani nazionali di adattamento e altre attività.<sup>290</sup> In virtù del suo scopo e del relativo ambito di applicazione, il Fondo può essere considerato come il più importante veicolo di "finanza climatica", sia pubblica che privata, per il contrasto e l'adattamento al cambiamento climatico.

L'intenzione è quella di indirizzare il flusso della finanza sul clima, facendo ricorso ad investimenti pubblici, anche al fine di spingere soggetti privati ad investire in uno sviluppo a basse emissioni di carbonio e resiliente al cambiamento climatico.

Il *Governing Instrument* del Green Climate Fund stabilisce che l'accesso alle risorse del Fondo debba avvenire attraverso enti nazionali, regionali ed internazionali (*Implementing Entities*) accreditati dal Board. L'Implementing Entity può, dunque, essere

---

<sup>289</sup> D. BODANSKY, J. BRUNNÉE, L. RAJAMANI, *International Climate Change Law*, Oxford, Oxford University Press, 2017, p. 221.

<sup>290</sup> T. CADMAN, R. MAGUIRE, C. SAMPFORD, *Governing the Climate Change Regime: Institutional Integrity and Integrity Systems*, Washington DC, Taylor & Francis, 2016, 207 ss.

considerata come un'entità legale accreditata presso il Fondo, di natura sia pubblica sia privata, dotata di capacità istituzionali che le permettono di inviare proposte di finanziamento per il perseguimento di specifici progetti da finanziare attraverso il Fondo, con l'esplicito ruolo di gestire il ciclo progettuale dalla preparazione alla conclusione.<sup>291</sup> Le *Implementing Entities* sono chiamate ad esercitare le proprie funzioni trasferendo i fondi dalla fonte di finanziamento, ovvero il Fondo, agli Enti esecutori.

Si tratta di ingenti flussi di denaro per cui è previsto un preciso ed attento controllo da parte di un organismo indipendente dal Segretariato del GCF, ovvero l'Independent Intergity Unit (IIU). Esso riferisce direttamente al Consiglio di amministrazione e al Comitato per l'etica e l'audit, che è composto dai membri del Consiglio di amministrazione del GCF.

Tale organismo riveste un ruolo chiave ai fini del perseguimento delle politiche adottate dal Fondo, poiché mira ad assicurare che tutto lo staff del Fondo, oltre agli *stakeholders* esterni e alle *implementing entities* aderiscano ai più elevati standard di integrità. Nello specifico l'IIU esercita dei veri e propri poteri investigativi in presenza di accuse di frode, corruzione, condotta scorretta, eventuali pratiche coercitive e collusive, abuso, conflitto di interessi e ritorsioni contro i *whistleblowers*. Adotta, peraltro, un approccio proattivo, finalizzato a prevenire future frodi o fenomeni corruttivi. A tal fine, nel report diffuso dall'IIU nel giugno del 2018 legge «*To commence proactive oversight of GCF projects and other Fund-related Activities, the IIU initiated contact with international counterpart institutes such as the European Bank for Reconstruction and Development, World*

---

<sup>291</sup> J. UITTO, J. PURI, *Evaluating Climate Change Action for Sustainable Development*, Heidelberg, Springer, 2017, p. 167.

*Food Program, and the Asian Development Bank which have advanced PPR methods. The IIU has paid study visits to these institutions during the reporting period to learn their different models and apply best practices in developing own approaches of the GCF and is in the process of developing its own reviews».*<sup>292</sup>

La previsione di un organismo *ad hoc*, creato al fine di garantire l'impiego corretto ed efficiente delle risorse facenti capo al Green Climate Fund, assurge indubbiamente ad elemento di novità nel panorama della lotta ai cambiamenti climatici. Esso costituisce, infatti, espressione di una cresciuta consapevolezza in merito alla necessità di garantire l'integrità delle condotte in un settore che, a causa degli ingenti finanziamenti e flussi di denaro, è suscettibile di divenire terreno fertile per i fenomeni corruttivi.

### **3. Il ruolo della *Soft law***

La questione avente ad oggetto la portata non vincolante e meramente esortativa di taluni principi, elaborati nel corso degli anni *in subiecta materia*, comporta significative conseguenze sul piano della regolamentazione relativa alla produzione energetica. Nello specifico, gran parte degli studiosi si sono chiesti se una serie di corollari del principio di sviluppo sostenibile, come il principio di prevenzione o precauzione, siano identificabili come mere linee guida di comportamento, non rivestendo carattere obbligatorio o, se diversamente, essi costituiscano dei veri e propri

---

<sup>292</sup> *Report on the activities of the Independent Integrity Unit*, GCF/B.20/Inf.17, 30 June 2018.

principi di diritto internazionale di natura consuetudinaria, *binding* per tutti i soggetti della comunità internazionale.<sup>293</sup>

Occorre evidenziare come, qualora si dovesse affermare la natura vincolante di tali principi, ciascuno Stato sarebbe di fatto obbligato a perseguire gli obiettivi di tutela ambientale, anche mediante misure tangibili nel campo energetico. Ciò avrebbe un effetto certamente positivo nell'ambito della realizzazione di programmi e di politiche concrete, tese a favorire l'incremento dell'energia alternativa e dell'efficienza energetica.

A livello internazionale appare ormai chiaro come l'incremento dell'efficienza energetica e delle fonti rinnovabili rappresenti un elemento cruciale per la piena attuazione dello sviluppo sostenibile. Tale visione è emersa in modo significativo in diverse Conferenze, come nel caso della già ampiamente esaminata Conferenza di Rio su ambiente e sviluppo, o in occasione della Conferenza internazionale di Bonn sull'energia rinnovabile. Si tratta di *meeting* che hanno dato impulso all'attività internazionale nel campo dell'energia sostenibile, mediante l'adozione di alcuni principi e misure eventi natura di *soft law*. Ad ogni modo, sono stati proprio questi principi a fornire, a ciascun paese, dei criteri e delle linee guida fondamentali per lo sviluppo della regolazione nel settore dell'energia sostenibile.<sup>294</sup>

Nello specifico, in occasione della Conferenza internazionale per le energie rinnovabili tenutasi a Bonn nel giugno 2004, è stato rilevato come le fonti alternative rappresentino tra le più promettenti fonti energetiche per il futuro. Durante la conferenza,

---

<sup>293</sup> J. FRIEDRICH, *International Environmental "soft law": The Functions and Limits of Nonbinding Instruments in International Environmental Governance and Law*, Berlin, Springer Science & Business Media, 2013, p. 15 ss.

<sup>294</sup> T. VAN DE GRAAF, *The Politics and Institutions of Global Energy Governance*, Dordrecht, Springer, 2013, p. 115 ss.

peraltro, è stata messa a punto una dichiarazione politica e un programma di azione internazionale, che rappresentano importanti contributi al lavoro della Commissione per lo sviluppo sostenibile.<sup>295</sup>

Infine, occorre segnalare come, nel mese di dicembre 2009, si sia tenuta la Conferenza di Copenaghen, al termine della quale è stato concluso un accordo<sup>296</sup>. Nonostante il *nomen*, esso manifesta la contrapposizione di interessi tra i vari Stati delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici.

Orbene, in assenza di un consenso unanime, assolutamente necessario ai fini dell'adozione di una decisione formale, l'accordo di Copenaghen costituisce in realtà un mero atto politico programmatico, attraverso il quale le parti firmatarie si impegnano a presentare e a registrare i rispettivi obiettivi per la riduzione delle emissioni in appendice al documento.

Nel *corpus* è possibile rilevare soltanto il generico obiettivo di contenere entro i 2 gradi centigradi l'aumento della temperatura media planetaria, scopo richiamato successivamente nell'Accordo di Parigi, e l'impegno finanziario verso i paesi poveri (30 miliardi di dollari per il triennio 2010-2012 e 100 miliardi all'anno dal 2020 in poi).<sup>297</sup>

---

<sup>295</sup> J. SINGH, D. R. LIMAYE, B. HENDERSON, X. SHI, *Public Procurement of Energy Efficiency Services: Lessons from International Experience*, Washington DC, World Bank Publications, 2009, p. 64 ss.

<sup>296</sup> The Copenhagen Accord 2009, UN doc. FCCC/KP/CMP/2009/L.9/18 December 2009, disponibile su <https://unfccc.int/resource/docs/2009/cmp5/eng/l09.pdf>.

<sup>297</sup> Si legge al punto 1 «*To achieve the ultimate objective of the Convention to stabilize greenhouse gas concentration in the atmosphere at a level that would prevent dangerous anthropogenic interference with the climate system, we shall, recognizing the scientific view that the increase in global temperature should be below 2 degrees Celsius, on the basis of equity and in the context of sustainable development, enhance our long-term cooperative action to combat climate change.*



#### **4. La risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite n. 65/151 del 2012**

Sebbene le regole del diritto internazionale tese a disciplinare il settore dell'energia siano state elaborate a partire dagli anni '60, esse avevano ad oggetto, inizialmente, solo le problematiche connesse alla ricerca e allo sfruttamento degli idrocarburi e, più in generale, le fonti di energia non rinnovabili.

Un'accresciuta sensibilità della comunità internazionale nei confronti delle dinamiche ambientali e sociali ha fatto sì che, nel tempo, il tema dell'energia fosse contemplato congiuntamente alle questioni ambientali. Ne deriva come, a partire dagli anni '70, si sia assistito al susseguirsi di convenzioni specificatamente dedicate alla disciplina dell'energia, intesa in modo particolarmente ampio, tanto da includere regole aventi ad oggetto le fonti rinnovabili ed improntate al perseguimento degli obiettivi della protezione dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile.<sup>298</sup>

Per comprendere più compiutamente quelli che sono stati i recenti sviluppi del legame fra sfruttamento dell'energia e tutela dell'ambiente, è necessario soffermarci sulla risoluzione del 20 dicembre 2010 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, che ha proclamato il 2012 “*l'Anno internazionale delle energie rinnovabili*”, pulite ed a prezzi equi.

---

*We recognize the critical impacts of climate change and the potential impacts of response measures on countries particularly vulnerable to its adverse effects and stress the need to establish a comprehensive adaptation programme including international support».*

<sup>298</sup> A. F. MUNIR MANIRUZZAMAN, A. SCHWABACH, A. COCKFIELD, A. DAN TARLOCK, J. C. DERNBACH, G. MARIA KUTTING, *International Sustainable Development Law - Volume III*, Singapore, EOLSS Publications, 2010.

Tale documento è teso a sensibilizzare l'opinione pubblica mondiale sull'importanza di affrontare i temi legati all'energia, compresi l'accesso a servizi energetici moderni a prezzi equi per tutti, l'efficienza energetica, nonché le potenzialità delle fonti e dell'utilizzo di energie rinnovabili.<sup>299</sup>

L'interesse nei confronti dell'ambito energetico emerge nello stesso preambolo in cui si afferma *«Energy is at the heart of most critical economic, environmental and developmental issues facing the world today. Clean, efficient, affordable and reliable energy services are indispensable for global prosperity. Developing countries in particular need to expand access to reliable and modern energy services if they are to reduce poverty and improve the health of their citizens, while at the same time increasing productivity, enhancing competitiveness and promoting economic growth. Current energy systems are inadequate to meet the needs of the world's poor and are jeopardizing the achievement of the Millennium Development Goals (MDGs). For instance, in the absence of reliable energy services, neither health clinics nor schools can function properly»*.

La Risoluzione fornisce, poi, alcune definizioni qualificando come sostenibile *«l'energia prodotta ed utilizzata in modo tale da poter sostenere lo sviluppo umano a lungo termine in tutti i suoi aspetti sociali, economici e ambientali»*; per accesso universale all'energia si intende, invece, l'accessibilità fisica a servizi energetici moderni,

---

<sup>299</sup> Si legge nella risoluzione *«The International Year of Sustainable Energy for All presents a valuable opportunity to raise awareness about the importance of increasing sustainable access to energy, energy efficiency, and renewable energy at the local, national, regional and international levels. Energy services have a profound effect on productivity, health, education, climate change, food and water security, and communication services. Lack of access to clean, affordable and reliable energy hinders human, social and economic development and is a major impediment to achieving the Millennium Development Goals. Today, 1.4 billion people still do not have access to modern energy, while 3 billion rely on “traditional biomass” and coal as their main fuel sources»*.

affidabili, sostenibili e possibilmente prodotti da fonti rinnovabili che garantiscano la soddisfazione dei bisogni primari a prezzi accessibili a tutti.

La Risoluzione si concentra sulla necessità di garantire l'accesso ai servizi energetici anche negli Stati con meno possibilità e risorse, poiché esso appare strumentale sia ai fini della produttività agricola, che del livello di avanzamento della conoscenza in campo medico-sanitario.<sup>300</sup>

Con tale iniziativa le Nazioni Unite si pongono degli obiettivi ambiziosi, ma al tempo stesso attuabili e concreti, da raggiungere entro il 2030. Per tale data dovrà essere garantito l'accesso universale ai servizi energetici moderni, raddoppiato il tasso di incremento dell'efficienza energetica, insieme alla percentuale di impiego delle energie rinnovabili.

A tale riguardo si legge nel documento *«Developed and developing countries alike need to build and strengthen their capacity to implement effective policies, marketbased mechanisms, business models, investment tools and regulations with regard to energy use. Achieving this goal will require the international community to harmonize technical standards for key energy-consuming products and equipment, to accelerate the transfer of know-how and good practices, and to catalyze increased private capital flows into investments in energy efficiency. The successful adoption of these*

---

<sup>300</sup> Al punto B, § 5 si legge *«The availability of adequate, affordable and reliable energy services is essential for alleviating poverty, improving human welfare, raising living standards and ultimately for achieving sustainable development. As global development challenges continue to be undertaken, it is increasingly recognized that provision of adequate energy services has a multiplier effect on health, education, transport, telecommunications, and water availability and sanitation. Consequently, energy is an important factor for achieving the Millennium Development Goals».*

*measures would reduce global energy intensity by about 2.5 per cent per year – approximately double the historic rate».*

## CAPITOLO 3

### Corruzione internazionale e sviluppo sostenibile

#### Sezione I - L'impatto della corruzione internazionale sullo sviluppo sostenibile, in particolare nel quadro del settore energetico

##### 1. L'impatto della corruzione sullo sviluppo sostenibile

Il 10 luglio del 2017 si è tenuto a New York lo *United Nations' High Level Political Forum* sullo sviluppo sostenibile<sup>301</sup>. Il Forum costituisce la principale piattaforma sul tema, messa a punto dalle Nazioni Unite e avente un ruolo chiave nella revisione dell'Agenda 2030.

L'obiettivo principale dell'incontro è stato quello di tracciare, per ciascun paese, un bilancio sullo stato di implementazione dei 17 obiettivi di sviluppo sostenibile, fissati nel programma d'azione e da raggiungere entro il 2030.

A tal fine i governi di quarantaquattro paesi sono stati tenuti a presentare le relazioni sul lavoro svolto fino a quel momento. Al Forum partecipano, in ogni caso, anche varie ONG, tra le quali Transparency International, chiamata a condividere la propria

---

<sup>301</sup> L'istituzione dello United Nations High-level Political Forum on Sustainable Development è avvenuta nel 2012, sotto la spinta dal documento finale della Conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile (Rio + 20), "*The Future we want*". Il formato e gli aspetti organizzativi del Forum sono stati delineati nella Risoluzione 67/290 dell'Assemblea generale. Il Forum si riunisce ogni anno sotto gli auspici del Consiglio economico e sociale, per otto giorni, mentre ogni quattro anni è richiesta la presenza dei capi di Stato e di governo per due giorni. Il primo incontro si è tenuto il 24 settembre 2013.

esperienza nel misurare i progressi tesi al raggiungimento del *goal* numero 16, “*Peace, Justice and Strong Institutions*”.

Ebbene, partendo dal presupposto che una cattiva *governance* sia suscettibile di inficiare il lavoro svolto dalle Nazioni Unite mediante Agenda 2030, l’obiettivo *de quo*, contenuto nel programma d’azione, prevede una riduzione sostanziale della corruzione e la creazione di istituzioni efficienti, responsabili e trasparenti a tutti i livelli.

Per quanto riguarda la corruzione internazionale, nell’obiettivo 16.4 si stabilisce che «*By 2030, significantly reduce illicit financial and arms flows, strengthen the recovery and return of stolen assets and combat all forms of organized crime*». Invero, non deve ingannare come tale disposizione sembrerebbe riferirsi unicamente alla questione dei flussi internazionali illegali di denaro derivanti dal traffico di armi o dal crimine organizzato; risulta, infatti, chiaro come l’appropriazione indebita di capitali pubblici nei paesi in via di sviluppo o la *grand corruption* di funzionari statali, messa a punto da imprese multinazionali per l’ottenimento di benefici a favore della propria attività commerciale, sia inevitabilmente legata all’esistenza di un sistema bancario e fiscale internazionale profondamente vago e incerto.<sup>302</sup>

Ciò premesso, sebbene l’obiettivo in esame possa essere concepito come la maggior novità dell’Agenda, giacché apre le porte ad una nuova potenziale era di cooperazione allo sviluppo decisamente olistica, basata sui diritti umani, sul buon governo e sullo Stato di diritto, al contempo non si può ignorare come esso imponga una lunga ed articolata serie di sfide, dovute alla sua definizione particolarmente generica e poco tangibile.

In effetti, i dodici sotto-obiettivi che caratterizzano il *goal* 16

---

<sup>302</sup> K. R. HOPE, *Corruption and Governance in Africa: Swaziland, Kenya, Nigeria*, Dordrecht, Springer, 2017, p. 183 ss.

appaiono, a prima vista, mete alquanto sconnesse tra di loro, prive di un filo conduttore all'interno di un ambito di intervento estremamente ampio e complesso. In primo luogo, diversamente da quanto avviene per altri *goals*, la quasi totalità dei sotto-obiettivi non presenta una data di compimento. Tra questi, il 16.5, relativo alla lotta alla corruzione, si limita a prevedere in modo conciso e stringato «*substantially reduce corruption and bribery in all their forms*». Stupisce il fatto che tale assunto non abbia mai subito modifiche né a livello contenutistico né per quanto riguarda il suo orizzonte temporale di compimento, sebbene il *deficit* maggiore che possa essere riscontrato attiene al suo livello di attuazione e controllo. Invero, il conseguimento del *goal* potrebbe essere efficacemente monitorato prendendo in debita considerazione la Convenzione ONU contro la corruzione, mediante l'istanza concernente una sua ratifica e una sua contestuale implementazione nei vari ordinamenti giuridici nazionali.<sup>303</sup>

La mancanza di una sinergia con i sistemi di monitoraggio della Convenzione ONU fa scemare l'occasione di basare un obiettivo politico estremamente rilevante in uno strumento normativo giuridicamente vincolante che, come tale, potrebbe offrire non solo una base per la sua giustificazione, ma anche un solido strumento di controllo.

In questo senso, l'Agenda 2030 sembrerebbe offrire una risposta incompleta alla necessità di inserire coerentemente la lotta alla corruzione nella promozione dello Stato di diritto e dei diritti umani, premesse indispensabili ai fini di uno sviluppo umano sostenibile. Ne deriva come l'assenza di un adeguato sistema di monitoraggio e d'implementazione sia suscettibile di mettere in pericolo la buona

---

<sup>303</sup> P. A.G. VAN BERGEIJK, R. VAN DER HOEVE, *Sustainable Development Goals and Income Inequality*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2017, p. 43 ss.

riuscita del programma d'azione, provocando una visione distorta del fenomeno, tale da impedire un vero e proprio approccio olistico.

Ebbene, è proprio in tale scenario che il contributo di Transparency International è da ritenersi ancora più pregnante, sia per i governi che ne tengono conto, sia per l'individuazione di raccomandazioni specifiche aventi ad oggetto la lotta alla corruzione. Ciò in quanto, i report che vengono regolarmente pubblicati dalla ONG e che sono tesi a verificare l'attuale stato della disciplina che caratterizza i diversi paesi, mirano a creare discussioni politiche e a stimolare riforme a livello internazionale, regionale e nazionale per reprimere le condotte criminose e garantire che nessuno rimanga indietro quando si tratta di implementare i SDG.

D'altronde, come affermato da José Ugaz, a capo di Transparency International, «*With corruption, there's no sustainable development*».<sup>304</sup> In effetti, senza sforzi concreti per affrontare la corruzione in tutte le sue forme, i progressi necessari al conseguimento degli obiettivi di sostenibilità risultano limitati e privi di seguito. Ciò in virtù del fatto che il fenomeno è in grado di distorcere la concorrenza tra le imprese, compromettendo la crescita economica ed incrementando lo stato di povertà e disuguaglianza. Occorre, peraltro, segnalare come esso non costituisca un problema che coinvolge solo i paesi in via di sviluppo; gli Stati dotati di un'economia più stabile sono chiamati ad agire sulla corruzione transfrontaliera, sulla corruzione internazionale, sull'evasione fiscale e sui relativi flussi finanziari illeciti che da lì transitano e che sono tali da privare i paesi in via di sviluppo di circa 1,26 miliardi di dollari l'anno, riducendo gli investimenti e deviando i fondi per i servizi

---

<sup>304</sup> J. AGARWAL, T. WU, *Emerging Issues in Global Marketing: A Shifting Paradigm*, Cham, Springer, 2018, p. 362.



essenziali. Si deve, poi, considerare come una quota importante degli 1,26 miliardi viaggi verso i paesi più ricchi, che hanno, dunque, la responsabilità non solo di sostenere gli sforzi anti-corruzione all'estero, ma anche di combattere la corruzione domestica.<sup>305</sup>

Alla luce di quanto appena esposto, appare poco comprensibile come, in tutti i report globali annuali sugli Obiettivi del Millennio, si trovi un unico e scarso riferimento alla corruzione nel documento del 2012. Peraltro, come evidenziato da Transparency International, nonostante il doveroso rinvio, tale tematica non viene affatto affrontata in modo compiuto e approfondito; si perde, quindi, l'occasione di andare ad indagare, in modo funzionale e realmente adeguato, uno dei maggiori ostacoli ai fini del raggiungimento degli obiettivi che la comunità internazionale considera di primaria importanza.<sup>306</sup>

### **1.1. Corruzione e sostenibilità economica**

La maggior parte degli studi economici riguardanti l'incidenza della corruzione sulle differenti variabili economiche è relativamente recente. La ricerca empirica è stata, infatti, per molti anni limitata dalle difficoltà nel misurare il livello di corruzione nei diversi paesi. Sebbene potesse essere, quindi, ipotizzata una correlazione negativa fra corruzione e crescita economica, questa non era accompagnata da analisi econometriche credibili che potessero stimare mediante un'elaborazione numerica gli effetti economici del fenomeno corruttivo.<sup>307</sup>

---

<sup>305</sup> F. ATADJA, *The Effects of Bribery and Corruption on Multinational Corporations: Multicultural Seminar on Corruption*, Nordestedt, GRIN Verlag, 2016.

<sup>306</sup> Transparency International. *The Anti-Corruption Catalyst Realising the MDGs by 2015*, 2010.

<sup>307</sup> J.G. LAMBSDORFF, *Corruption in Empirical Research - A Review*, Transparency International Working Paper, Berlin, 1999.

Tale ostacolo è stato in parte superato grazie a Transparency International, la quale commissionò all'economista tedesco Johann Graf Lambsdorff la creazione di un indice che potesse misurare il livello di corruzione percepito nei differenti stati. Il lavoro ha portato alla pubblicazione nel 1995 della prima edizione del *Corruption Perceptions Index* (CPI), una classifica che elenca i vari Stati in base al livello di corruzione, misurato basandosi su sondaggi e valutazioni di istituzioni qualificate quali World Bank, World Economic Forum, African Development Bank e altri.

Annualmente Transparency International aggiorna la classifica in funzione dei dati raccolti. Nell'ultima edizione del 2017, il CPI ha riportato i risultati sulla corruzione percepita in 180 differenti Stati, fra i quali Nuova Zelanda e Danimarca hanno ottenuto i punteggi migliori (con un CPI Score pari a 89 e 88), mentre la Somalia è risultato il paese più corrotto (CPI Score pari a 9).<sup>308</sup>

L'Italia, negli ultimi cinque anni, ha considerevolmente migliorato il suo rating passando dalla settantesima posizione nel 2012 alla 54 secondo la classifica del 2017 (il CPI Score è salito da 42 a 50 punti), soprattutto grazie alle recenti azioni di contrasto alla corruzione, fra le quali è opportuno ricordare l'approvazione della Legge n. 190/2012 contenente "*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*" (cd. Legge Severino); l'istituzione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) nel 2014; l'approvazione del D.lgs n. 50/2016 con nuove norme su appalti e altre forme di contratto pubblico. Nonostante questo l'Italia è tuttora considerata, nel quadro dell'Unione Europea, uno dei paesi con un livello di corruzione più elevato in base al CPI,

---

<sup>308</sup> Informazioni più approfondite sul Corruption Perception Index sono disponibili sul sito della Transparency International <https://www.transparency.org/research/cpi/overview>.

alcuni pochi paesi dell'Est Europa hanno infatti ottenuto un punteggio peggiore.

La creazione del Corruption Perception Index non risolve del tutto il problema della misurazione della corruzione, dal momento che questo è un fenomeno complesso e in larga parte occulto<sup>309</sup>, ma ha rappresentato un valido strumento soprattutto per i ricercatori, che hanno potuto svolgere più agevolmente stime econometriche in grado di quantificare gli effetti prodotti dal fenomeno corruttivo.

Un numero sempre maggiore di ricerche hanno, quindi, messo in evidenza una relazione negativa fra il livello di corruzione e i principali indicatori economici.<sup>310</sup> Tuttavia, studi meno recenti hanno suggerito come la corruzione potrebbe talvolta produrre effetti positivi, specialmente in quei casi in cui l'eccessiva burocrazia<sup>311</sup> e l'inefficienza dei funzionari pubblici<sup>312</sup> rappresentano un freno alla crescita economica. Analisi econometriche mostrano in ogni caso come un incremento unitario nel CPI Score comporti mediamente un aumento del PIL pro-capite dell'1.7%<sup>313</sup> e numerose ricerche hanno

---

<sup>309</sup> M. A. SELIGSON, *The Impact of Corruption on Regime Legitimacy: A Comparative Study of Four Latin American Countries*, in *Journal of Politics*, 2002, pp. 408-433; D. HOUGH, *Here's this year's (flawed) Corruption Perception Index. Those flaws are useful*, *The Washington Post*, 2016.

<sup>310</sup> L. BECCHETTI, L. CORAZZINI, V. PELLIGRA, *We Can Be Heroes. Trust and Resilience in Corrupted Economic Environments*, CEIS Research Paper 429, Tor Vergata University, CEIS, 2018.

<sup>311</sup> N. H. LEFF, *Economic Development through Bureaucratic Corruption* in *American Behavioral Scientist*, 1964, pp. 8-14.

<sup>312</sup> S. P. HUNTINGTON, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968.

<sup>313</sup> B. PODOBNIK, J. SHAO, D. NJAVRO, P. C. IVANOV, H. E. STANLEY, *Influence of corruption on economic growth rate and foreign investment* in *The European Physical Journal B*, 2008, pp. 63-547.

dimostrato l'impatto negativo della corruzione sulla crescita economica soprattutto di lungo termine.<sup>314</sup>

La Commissione Europea ha anche elaborato, per la prima volta nel 2010, l'European Quality of Government Index (EQI), un sistema di misurazione della qualità delle istituzioni a livello regionale, sviluppato dalla Quality of Government Institute della Gothenburg University, nel quale sono state valutate 206 regioni in 23 diversi Stati europei.<sup>315</sup> Tale indice ha avuto sin dalla sua ideazione un grande impatto sulle ricerche riguardanti la geografia economica europea, lo sviluppo regionale e la capacità di innovazione a livello subnazionale. I dati raccolti si basano su uno dei più grandi sondaggi focalizzati a livello regionale, per il quale sono state intervistate oltre 78.000 persone su domande che miravano a cogliere le percezioni e le esperienze medie dei cittadini in materia di corruzione e la misura in cui vengono valutati i servizi pubblici nella loro regione di residenza.<sup>316</sup>

Mediante l'EQUI è stato possibile analizzare su base locale l'impatto della corruzione su alcune variabili economiche. L'Istituto per la competitività I-Com ha per esempio notato come in Italia le regioni più corrotte tendano ad avere un livello di disoccupazione giovanile più elevato e una minore presenza di imprese multinazionali sul

---

<sup>314</sup> D. KAUFMANN, A. KRAAY, *Governance and growth: which causes which?*, The World Bank Working papers, World Bank, Washington, DC, 2003; J. SHAO, P. C. IVANOV, B. PODOBNIK, H. E. STANLEY, *Quantitative relations between corruption and economic factors* in *The European Physical Journal B*, 2007, pp. 56-157; E. AHMAD, M. A. ULLAH, M. I. ARFEEN, *Does corruption affect economic growth?* In *Latin American Journal of Economics*, vol. 49, no. 2, 2012, pp. 277-305.

<sup>315</sup> N.CHARRON, L. DIJKSTRA, V. LAPUENTE, *Mapping the regional divide in Europe: A measure for assessing quality of government in 206 European regions* in *Social Indicators Research*, 2015, 122 (2): 315-346.

<sup>316</sup> N.CHARRON, V. LAPUENTE, *Quality of Government in EU Regions: Spatial and Temporal*, QoG Working Paper Series 2018:2, February 2018, ISSN 1653-8919.

territorio, a dimostrazione dell'incidenza negativa del fenomeno corruttivo sulla crescita economica.

Vari studi si sono soffermati sul rapporto fra corruzione e investimenti, a partire dal lavoro dell'economista Paolo Mauro che, utilizzando un set di dati composto da indici soggettivi di onestà burocratica ed efficienza, è riuscito a ottenere stime statisticamente significative circa la correlazione inversa fra i due fattori. Nel lavoro è stato, per esempio, stimato che se il Bangladesh raggiungesse risultati analoghi a quelli dell'Uruguay in termini di integrità ed efficienza della burocrazia, otterrebbe un incremento del tasso di investimento di quasi cinque punti percentuali.<sup>317</sup> La ricerca ha in seguito ispirato ulteriori analisi che hanno in larga parte confermato le tesi di Mauro.<sup>318</sup>

Ulteriori ricerche hanno focalizzato la loro attenzione più nello specifico sulla correlazione fra corruzione e investimenti esteri. In molti hanno osservato come la corruzione, sollevando incertezza e costi di transazione, abbia tendenzialmente un impatto negativo sui Foreign Direct Investment (FDI).<sup>319</sup> La corruzione può, infatti, essere anche vista come una tassa occulta che va a ridurre i FDI.<sup>320</sup> In altri

---

<sup>317</sup> P. MAURO, *Corruption and growth* in *Quarterly Journal of Economics* 10(3), 1995, pp. 681-712.

<sup>318</sup> P. KEEFER, ST. KNACK, *Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures* in *Economics and Politics*, VII, November, 1996, pp. 207-27; A. BRUNETTI, B. WEDER, *Investment and Institutional Uncertainty: A Comparative Study of Different Uncertainty Measures*, *Weltwirtschaftliches Archiv*, CXXXIV, 1998, pp. 513-33.

<sup>319</sup> M. HABIB, L. ZURAWICKI, *Corruption and Foreign Direct Investment* in *Journal of International Business Studies*, 33(2), 291-307, 2002; Z. DRABEK, W. PAYNE, *The Impact of Transparency on Foreign Direct Investment*, Staff Working Paper ERAD-99-02, Geneva, World Trade Organization, 1999; R. M. QUAZI, *Corruption and Foreign Direct Investment in East Asia and South Asia: An Econometric Study* in *International Journal of Economics and Financial Issues*, vol.4, no. 2014, 2:231-242.

<sup>320</sup> S. WEI, *How Taxing Is Corruption on International Investors?* in *Review of Economics and Statistics*, 2000, 82(1), 1-11.

casi è stato, tuttavia, osservato come la corruzione abbia un impatto irrilevante,<sup>321</sup> o talvolta addirittura positivo sui FDI, soprattutto in presenza di un quadro normativo debole.<sup>322</sup> Studi econometrici mostrano in ogni caso che un miglioramento di 1 punto nell'indice di corruzione può aumentare i FDI dello 0,5% del PIL.<sup>323</sup>

La corruzione è stata, inoltre, più volte legata all'aumento della povertà ed a una iniqua distribuzione del PIL pro-capite. Si è, infatti, notato come la corruzione, aumentando il rischio di evasione fiscale e peggiorando l'efficacia dei programmi di contrasto alla povertà, renda più consistente la disuguaglianza fra ricchi e poveri. Per un dato sistema contributivo maggiore è la corruzione, minori sono le risorse a disposizione per finanziare i servizi pubblici; inoltre aumenta il rischio che tali risorse vadano a vantaggio delle classi sociali più abbienti.<sup>324</sup> Risultati particolarmente significativi, a tale riguardo, sono stati riscontrati in America Latina, il continente che subirebbe in maniera più consistente gli effetti della corruzione in termini di equità e crescita economica.<sup>325</sup>

Nonostante la maggior parte degli studi economici riguardanti la corruzione si concentri sul PIL in quanto principale indicatore macroeconomico, tale approccio è stato in parte contestato nel capitolo dell'*International Handbook on the Economics of Corruption*

---

<sup>321</sup> S. AKCAY, *Is Corruption an Obstacle for Foreign Investors in Developing Countries? A Cross-Country Evidence* in *Yapi Kredi Economic Review*, 2001, 12(2), 27-34.

<sup>322</sup> D. HOUSTON, *Can Corruption Ever Improve an Economy?* in *Cato Journal*, 2007, 27(3), 325-342.

<sup>323</sup> K. KETKAR, A. MURTUZA, *Impact of Corruption of Foreign Direct Investment and Tax Revenues* in *Journal of Public Budgeting Accounting and Financial Management*, 2005, 17(3), 313-340.

<sup>324</sup> S. GUPTA, H. DAVOODI, R. ALONSO-TERME, *Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?* in *International Monetary Fund Working Paper*, No. 98/76, 1998.

<sup>325</sup> H. LI, L. C. XU, H. ZOU, *Corruption, income distribution, and growth* in *Economics and Politics* 12, 2000, pp. 155-182.

su *Corruption and Sustainable Development*. Il PIL pro capite viene in questo studio ritenuto, infatti, un indicatore insufficiente per spiegare il più ampio concetto di benessere sociale, il quale dovrebbe essere soprattutto legato a questioni relative allo sviluppo sostenibile piuttosto che allo sviluppo economico, strettamente definito. Lo studio utilizza per questo un indicatore differente per misurare la crescita economica nei vari Stati (il *growth in genuine wealth per capita*), tramite il quale è stato possibile dimostrare come la corruzione possa ledere la sostenibilità economica intesa come la capacità di mantenere un determinato standard di vita nel corso del tempo.<sup>326</sup>

Infine, un ulteriore indicatore che rischia di compromettere la sostenibilità della crescita economica è quello del debito pubblico. Un eccessivo indebitamento rischia, infatti, di compromettere la capacità di spesa di uno Stato, producendo potenziali criticità quali crisi economiche e, nei casi più estremi, *default*.<sup>327</sup> Sebbene la maggior parte della letteratura si sia interrogata prevalentemente sul rapporto fra debito pubblico e crescita economica di lungo termine, studi più mirati hanno raccolto evidenze statistiche che dimostrano l'incidenza della corruzione sull'aumento del debito pubblico.

Per mantenere la sostenibilità economica viene, quindi, ritenuto necessario un maggiore sforzo da parte degli Stati, che dovrebbero cercare di migliorare la qualità delle loro istituzioni adottando politiche di lotta alla corruzione sempre più efficaci.<sup>328</sup>

---

<sup>326</sup> T. S. AIDT, *Corruption and Sustainable Development*, Chapters in International Handbook on the Economics of Corruption, Volume Two, chapter 1, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2011.

<sup>327</sup> K. ROGOFF, C. REINHART, *Growth in a Time of Debt* in *American Economic Review*, 2010, 100, pp. 573-578.

<sup>328</sup> E. KIM, Y. HA, S. KIM, *Public Debt, Corruption and Sustainable Economic Growth* in *Sustainability*, MDPI, Open Access Journal, vol. 9(3), 2017, pp. 1-30; Cfr. L. BENFRATELLO, A. DEL MONTE, L. PENNACCHIO, *Corruption and*

## 1.2. Corruzione e sostenibilità ambientale

Ai fini della presente trattazione, è opportuno segnalare come gli effetti della corruzione non abbiano inciso solo sulla sfera economica e sociale dello sviluppo sostenibile, ma anche su quella ambientale.

La relazione della Banca Mondiale, avente ad oggetto il legame tra corruzione e silvicoltura, sottolinea come siano ampiamente diffuse pratiche corruttive nel settore.<sup>329</sup> Il rapporto fornisce un elenco di tutte le attività corruttive che si verificano nell'area forestale e che sono tali da influire negativamente sulla gestione e sulla conservazione delle foreste. Tra gli esempi è possibile annoverare il taglio e il trasporto di legname proveniente da alberi facenti parte di patrimonio protetto; l'estrazione di una quantità di legname maggiore rispetto a quanto autorizzato; il versamento di tangenti a funzionari amministrativi di alto livello per ottenere concessioni concernenti l'estrazione.

Deve far riflettere come in Indonesia si registri ogni anno una crescente distruzione delle foreste pluviali, realizzata al fine di lasciar spazio a piantagioni di acacia e olio di palma, risorse impiegate nelle industrie cartiere e nella produzione di carburanti. Tale devastazione è messa in atto da multinazionali che sono solite provocare, una volta ottenuta la relativa concessione, incendi di vaste dimensioni proprio al fine di ripulire l'area e prepararla alle coltivazioni.<sup>330</sup>

---

*public debt: a cross-country analysis* in *Applied Economics Letters*, 25:5, 2018, 340-344.

<sup>329</sup> D. CALLISTER, *Corrupt and illegal activities in the forest sector: Current understandings and implications for World Bank. Forest Policy Implementation Review and Strategy Development: Analytical studies*, Washington DC, World Bank, 1999.

<sup>330</sup> Sul problema della deforestazione in Indonesia, si veda C. DERMAWAN, PETKOVA, D. SINAGA, Z. MUHAJIR, *Preventing the risks of corruption in REDD+ in Indonesia*, CIFOR, 2011, pp. 5-8.



Come illustrato dal vicedirettore generale del Dipartimento Foreste della FAO, Jan Heino, «*il sistematico cambio d'uso delle terre, trasformate da boschi in suolo agricolo, contribuisce per circa un terzo alle emissioni di gas serra*».<sup>331</sup> Ciò comporta la riduzione di preziose risorse di ossigeno, reale minaccia per il naturale patrimonio di biodiversità, e una violazione dei diritti umani con riguardo alle popolazioni coinvolte.

Un'altra pratica ormai collaudata è quella diffusa in alcune aree dall'America Latina, caratterizzate da un certo lassismo nei controlli. La procedura consiste nel presentare alle autorità competenti, investite del compito di erogare concessioni nel settore estrattivo, la richiesta di abbattimento di interi volumi di alberi inesistenti. La concessione ha, dunque, ad oggetto l'estrazione di un quantitativo di legname che è superiore rispetto a quello effettivamente rilevabile. I permessi erogati sono contestualmente negoziati nel mercato nero e usati per riciclare il legname, estratto secondo pratiche illegali e proveniente per lo più da aree protette ed abitate da indigeni.<sup>332</sup>

Invero, il fenomeno della corruzione è indiscusso protagonista anche nel settore della produzione energetica da fonti non rinnovabili, il che ha contribuito ad acuire il degrado ambientale, provocato da un'industria già, di per sé, inquinante.

In tale area la corruzione si insinua principalmente nelle procedure di appalto e concessione ed è tesa a rimuovere quegli ostacoli che imporrebbero alle imprese di operare in modo maggiormente

---

<sup>331</sup> FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS, *Making forest concessions in the tropics work to achieve the 2030 Agenda: Voluntary Guidelines*, Food & Agriculture Org., 2018, p. 22.

<sup>332</sup> *Ibidem*, p. 24.

sostenibile, in linea con le disposizioni volte a tutelare l'ambiente e la salute umana.<sup>333</sup>

Nello specifico si pensi a come le operazioni di estrazione mineraria producano scarti minerari, gas di fonderia, prodotti chimici di flottazione, prodotti di ossidazione inclusi acidi, inquinanti atmosferici e fanghi. Le fuoriuscite di petrolio colpiscono principalmente la vegetazione e la fauna selvatica, come gli uccelli marini, generando danni per l'intero ecosistema. La maggior parte degli impatti sono dovuti alle caratteristiche fisiche degli idrocarburi, i cui elementi sono in grado di causare un alto livello di tossicità nell'ambiente. Si stima che circa 2 milioni di tonnellate di petrolio vengono rilasciate annualmente nell'ambiente, e circa la metà di questi deriva dai giacimenti di petrolio sulla piattaforma continentale.<sup>334</sup> Si pensi a come, in Perù, le fuoriuscite prodotte dalle attività minerarie abbiano contaminato un fiume che fornisce il 70% dell'acqua potabile alla popolazione di Lima.<sup>335</sup>

D'altronde, una normativa ambientale particolarmente vaga e poco rigorosa, unitamente alla prassi corruttiva consistente nel pagamento di tangenti a funzionari governativi, sono fattori che contribuiscono a delineare un terreno favorevole per le compagnie petrolifere che si trovano a violare le disposizioni in modo indisturbato.

Peraltro, le attività minerarie sono suscettibili di provocare un grave degrado del suolo, generando erosione, inondazioni e problemi nei sistemi di drenaggio. In tal senso le patologie corruttive sono in grado

---

<sup>333</sup> J. EDGARDO CAMPOS, SANJAY PRADHAN, *The Many Faces of Corruption: Tracking Vulnerabilities at the Sector Level*, Washington DC, World Bank Publications, 2007, p. 210 ss.

<sup>334</sup> M. COLE, *Corruption, Income and the Environment: An Empirical Analysis in Ecological Economics*, 2007, 62(3-4): 637-647.

<sup>335</sup> R. YUSTA-GARCÍA, B. ORTA-MARTÍNEZ, *Water contamination from oil extraction activities in Northern Peruvian Amazonian rivers in Environmental Pollution*, 2017, 225. 10.1016.

di condurre gradualmente ad una perdita delle risorse e degli habitat naturali, determinando un impatto incisivo sulla vita di quelle comunità locali, la cui esistenza è necessariamente legata all'ambiente e all'equilibrio dell'ecosistema. A tale riguardo, risulta di particolare interesse quanto successo nell'Ogoniland, un territorio nigeriano in cui, come si avrà modo di discutere più avanti, hanno operato per molti anni imprese petrolifere. Con riferimento alla sostenibilità ambientale è opportuno evidenziare come l'estrazione incontrollata del petrolio, in quest'area, abbia arrecato ingenti danni all'ambiente, violando conseguentemente il diritto alla salute.

A tale riguardo è ben noto il caso della Royal Dutch Shell, multinazionale olandese, indagata dalla procura di Milano per corruzione internazionale, a causa del pagamento di tangenti in favore di politici e intermediari nigeriani in cambio della concessione del giacimento petrolifero Opl-245 in Niger.<sup>336</sup>

L'operato della Royal Dutch Shell nell'area è consistito in una serie incontrollata di trivellazioni che ha provocato numerose perdite di greggio. Queste ultime hanno inquinato in modo irreversibile l'intera regione del Delta, rendendo l'agricoltura e l'allevamento impraticabili. L'impatto ambientale è stato senza precedenti se si pensa che il sistema di estrazione adottato ha dato luogo alla liberazione nell'atmosfera di grandi quantità di gas naturale, soprattutto metano, che sono suscettibili di aggravare l'effetto serra e i gli effetti dei mutamenti climatici.<sup>337</sup>

---

<sup>336</sup> I. OKONTA, O. DOUGLAS, *Where Vultures Feast: Shell, Human Rights, and Oil in the Niger Delta*; B. IHUGBA, *A critical analysis of the auditing and reporting functions of Nigeria Extractive Industry Transparency Initiative (NEITI) Act 2007 lessons for EITI countries* in *Journal of International Trade Law and Policy: JITLP*, 2014, 13(3), 232–245; A. MAIYAKI, *The Effects of Corruption on the Nigerian Economy* in *IBA Business Review*, 5(2), 2010, 111–126.

<sup>337</sup> R. NGOMBA-ROTH, *Multinational Companies and Conflicts in Africa: The Case of the Niger Delta – Nigeria*, Münster, LIT Verlag, 2007.

Alla luce di quanto riportato, non si possono più ignorare gli effetti della corruzione internazionale sull'ambiente; si tratta, invero, di conseguenze che non impattano solo su taluni paesi come la Nigeria, costituendo problemi di primaria importanza per tutta la comunità internazionale, dal momento che l'ambiente, per sua intrinseca natura, è indivisibile e non conosce confini.

### **1.3. Corruzione quale violazione dei diritti umani**

Ai fini della presente trattazione occorre dare atto di come, non solo si sia giunti a definire la corruzione come uno dei maggiori ostacoli alla sostenibilità dello sviluppo, ma si sia altresì rilevato come il diffondersi di questa patologia sia suscettibile di produrre effetti negativi sul pieno esercizio dei diritti, tanto civili quanto economici e sociali, in particolare per le categorie più vulnerabili, come donne, bambini o popolazioni indigene.

Invero, solo in tempi recenti, è stato messo in luce il legame tra diritti umani e sviluppo sostenibile, come testimoniato, peraltro, da una serie di documenti prodotti in seno alle Nazioni Unite, tra i quali è possibile annoverare la Dichiarazione del Millennio e il report del Segretario Generale *“In larger freedom”*.<sup>338</sup> In quest'ultimo si legge *«Not only are development, security and human rights all imperative; they also reinforce each other. This relationship has only been strengthened in our era of rapid technological advances, increasing economic interdependence, globalization and dramatic geopolitical change. While poverty and denial of human rights may not be said to “cause” civil war, terrorism or organized crime, they all greatly increase the risk of instability and violence. Similarly, war and atrocities are far*

---

<sup>338</sup> Nazioni Unite, *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*, report del Segretario Generale, 21 marzo 2005, doc. A/59/2005.

*from the only reasons that countries are trapped in poverty, but they undoubtedly set back development. Again, catastrophic terrorism on one side of the globe, for example an attack against a major financial centre in a rich country, could affect the development prospects of millions on the other by causing a major economic downturn and plunging millions into poverty. And countries which are well governed and respect the human rights of their citizens are better placed to avoid the horrors of conflict and to overcome obstacles to development».*

A questo punto, occorre evidenziare come il fenomeno corruttivo sia stato inizialmente trattato in termini puramente economici, quale problematica legata allo sviluppo e alla crescita del PIL.

Il passaggio della corruzione, da mera problematica dello sviluppo a questione in grado di coinvolgere la violazione dei diritti umani, è stato messo in luce, in tempi relativamente recenti, da ampia dottrina.

E' la professoressa Mea Goodwin dell'Università di Tilburg ad enfatizzare «*corruption has played a key part in human rights becoming a tool in the subordination of society to the imperative of market-based economic growth*».<sup>339</sup> Invero, nello scritto emerge una forte critica nei confronti delle organizzazioni finanziarie internazionali, tra le quali la World Bank, responsabili di aver utilizzato il termine corruzione in modo strumentale, al fine di fornire una pronta risposta al fallimento delle politiche di sviluppo e della difficile implementazione dei diritti umani in alcuni paesi africani.

Ciò detto, parte della dottrina è arrivata persino ad esasperare tale legame, tanto da far rientrare il reato *de quo* nell'alveo dei *crimes*

---

<sup>339</sup> M. GOODWIN, *Linking Anti-Corruptionism and Human Rights: A Dangerous Addition to the Development Discourse* in M. BOERSMA & H. NELEN (eds.), *Corruption & Human Rights: Interdisciplinary Perspectives*, Maastricht, Intersentia, 2010, p. 221-240.

*against humanity*.<sup>340</sup> Nello specifico, i ricercatori hanno rilevato che l'inserimento di tale fattispecie nella suddetta categoria implicherebbe tutta una serie di vantaggi che non possono essere ignorati, ovvero «(a) it also encompasses situations where the deprivation of food and medical care has not been caused by a corrupt transaction with a private party, particularly where the government is misappropriating foreign aid and the country's resources for the purposes of illicit enrichment; (b) crimes against humanity are subject to universal jurisdiction and (c) criminal sanctions for crimes against humanity are more severe, not to mention that it better depicts the heinous nature of the crime».<sup>341</sup>

Orbene, nonostante l'impatto della corruzione sul godimento di alcuni diritti umani sia ormai appurato, il *legal framework* chiamato ad accogliere e recepire questo approdo, risulta ancora poco chiaro e definito.

A tale riguardo Cecily Rose, Professoressa dell'Università di Leiden, sottolinea come «*Despite a growing emphasis among scholars and practitioners on a human rights approach to the problem of corruption, this body of law does not provide a strong basis for addressing such conduct. International human rights treaties make no mention of corruption, and human rights treaty bodies have not brought conceptual clarity to the question of how corruption violates or undermines human rights. Given that human rights law binds States alone, it is also ill-suited to a phenomenon that typically occurs at the intersection of the public and private sectors. Even as a language for describing how corruption harms social and economic*

---

<sup>340</sup> M. BOERSMA, *Corruption: A Violation of Human Rights and a Crime under International Law?* in *School of Human Rights Research Series*, v. 56, 2012.

<sup>341</sup> I BANTEKAS, *Corruption as an International Crime and Crime against Humanity*, in *Journal of International Criminal Justice*, vol. 4, 2006, pp. 466-84.

*rights, human rights law has its limitations, some of which come into relief when compared with the field of development economics».*<sup>342</sup>

Ebbene, così come gli strumenti giuridici internazionali impiegati nella lotta alla corruzione appaiano restii nel contemplare il reato *de quo* come una questione di diritti umani, al contempo si evidenzia come i principali strumenti legati alla protezione dei diritti umani difficilmente menzionino, a loro volta, la corruzione.

Invero, perfino l'intervento dei *treaty bodies* non ha condotto ad una maggiore logicità e coerenza nel sistema; al contrario sembrano essere emersi ulteriori dubbi in merito all'opportunità di identificare la corruzione come una vera e propria violazione alla stregua del diritto umanitario.

Si pensi all'intervento del Comitato sui diritti economici, sociali e culturali che ha enunciato, in modo molto vago ed indefinito, «*serious problems of corruption have a negative effect on the full exercise of the rights covered by the Covenant*».<sup>343</sup>

Un passo in avanti sembra, invece, essere stato compiuto dalla Sottocommissione per la Prevenzione della tortura e di altre pene che, in uno dei suoi report, si sofferma sull'impatto diretto della corruzione nei confronti della tortura, impedendone peraltro l'eliminazione.<sup>344</sup>

Ciò viene, altresì, ribadito nella Risoluzione del Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite del 19 marzo 2018 dal titolo «*The negative impact of corruption on the right to be free from torture and other*

---

<sup>342</sup> C. ROSE *The Limitations of a Human Rights Approach to Corruption in International and Comparative Law Quarterly*, 2016, p. 18 ss.

<sup>343</sup> Nazioni Unite, *Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Consideration of Reports Submitted by States Parties Under Article 16 and 17 of the Covenant. Concluding Observation of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, Republic of Moldova, doc. E/C.12/1/add.91, 12 dicembre 2003, § 12.

<sup>344</sup> Nazioni Unite, *Committee against Torture, Seventh annual report of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, doc. CAT/C/52/2, 20 marzo 2014, § 80 e ss.

*cruel, inhuman or degrading treatment or punishment*”.<sup>345</sup> Di particolare interesse è la parte in cui si specifica «*Acknowledging that good governance, transparency, accountability and the rule of law play a central role both in the promotion and protection of human rights, including to ensure the absolute prohibition against torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, and in preventing and combating corruption at all levels, Concerned about the seriousness of problems and threats posed by corruption to the stability and security of societies, undermining the institutions and values of democracy, ethical values and justice and jeopardizing sustainable development and the rule of law, Recognizing that the international legal frameworks for protecting human rights and fighting corruption are complementary and mutually reinforcing (...)*2. *Invites bodies working on the eradication and prevention of torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment to cooperate with national anti- corruption authorities and national human rights institutions, where they exist, in addressing how corruption negatively affects the right to be free from torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, including through the exchange of relevant information*».

Un altro tentativo, teso a sistematizzare la relazione tra corruzione e violazione dei diritti umani, è stato condotto, a partire dai primi anni 2000, dalla Commissione per i Diritti Umani mediante uno speciale report, la cui redazione è stata affidata a Christy Mbonu. Il rapporto, intitolato “*Corruption and its impact on the full enjoyment of human rights, in particular, economic, social and cultural*

---

<sup>345</sup> Human Rights Council Thirty-seventh session, Resolution adopted by the Human Rights Council on 23 March 2018 37/19. *The negative impact of corruption on the right to be free from torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment* 26 February-23 March 2018, (A / HRC / RES / 37/19).



*rights*”,<sup>346</sup> contribuisce a delineare il complesso di esternalità negative legate alla corruzione sul pieno godimento dei diritti umani, in particolare quelli economici e sociali. In esso si prende atto di come «*Corruption exacerbates poverty, affects service delivery by the Government and undermines the social safety net while eroding the pensions of retirees, the elderly, etc. [...] “Corruption erodes the ability of a nation to reform itself and to build more open, responsive, credible, and legitimate political institutions.” To achieve such institutions, [...] requires, at a minimum, a significant amount of citizen trust in officials, in institutions and in each other, and corruption can undermine and destroy that trust*».

Invero, nonostante le buone premesse e le aspettative riposte in tale rapporto, i risultati sono stati poco sorprendenti. Le dinamiche che portano il fenomeno della corruzione a pregiudicare irrimediabilmente lo Stato di diritto, la democrazia e tutta una lunga serie di diritti civili, politici, economici e sociali, sono elencate in maniera superficiale, ostacolando la ricostruzione di un valido e utile ragionamento su eventuali meccanismi di protezione dei diritti umani che potrebbero rivelarsi pregnanti nella lotta alla corruzione.

Prendendo atto del problema, il report si limita ad affermare «*Whatever its “grade” or “level”, corruption has debilitating effects on developing countries which cannot be overemphasized. Dictatorship and lack of democracy, leading to centralization, concentration and personalization of power, have led in some countries to a culture of unbridled corruption*».

---

<sup>346</sup> COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, Fifty-sixth session, *Corruption and its impact on the full enjoyment of human rights, in particular, economic, social and cultural rights*, Preliminary report of the Special Rapporteur, Ms. Christy Mbonu, 7 luglio 2004, E/CN.4/Sub.2/2004.

Decisamente più rilevante, *in subiecta materia*, è il “*Final report of the Human Rights Council Advisory Committee on the issue of the negative impact of corruption on the enjoyment of human rights*”.<sup>347</sup> Esso contiene una disamina più approfondita ed articolata, avente oggetto le misure anti-corrruzione sui diritti umani. Se da un lato il Comitato riafferma quello che ormai si può considerare pacifico, ossia l’esistenza di conseguenze negative prodotte sui diritti umani dalla corruzione, allo stesso tempo tende ad enfatizzare l’impossibilità di identificare e isolare tutti i diritti fondamentali che potenzialmente possono essere colpiti da questo fenomeno. Viene, dunque, rilevato «*As corruption manifests itself in many ways and occurs in a multitude of contexts, it is nearly impossible to identify all of the human rights that can be violated by corruption. To give some examples: if there is corruption in the education sector, the right to education can be violated. If there is corruption in the judiciary, the right of access to courts and the right to a fair trial can be violated. If there is corruption in the health sector or the social welfare sector, the right to access to medical service or the right to food can be violated (among others). Moreover, the principle of non-discrimination can be affected if a person has to bribe someone in order to get favourable treatment or access to a public service. It is difficult to find a human right that could not be violated by corruption. The impact on an individual can also be the result of an indirect effect from corruption. For example, if public authorities illegally allow the deforestation of land in return for a bribe, the right to food, the right to housing and*

---

<sup>347</sup> Human Rights Council, Twenty-eighth session, Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development, Human rights bodies and mechanisms, *Final report of the Human Rights Council Advisory Committee on the issue of the negative impact of corruption on the enjoyment of human rights*, 5 gennaio 2015, A/HRC/28/73.

*the right to health of the people living in the area concerned may be violated».*

L'analisi che emerge dal documento è, senza subbio, pregnante, giacché per la prima volta si sofferma sull'aspetto soggettivo della questione, distinguendo tra effetti della corruzione nella sfera individuale e collettiva. Con riguardo a quest'ultima dimensione, si pone l'attenzione su alcuni gruppi, in particolare donne e popoli indigeni, enfatizzando un aspetto che non era stato considerato nello speciale report curato da Christy Mbonu.

Nello specifico si legge che *«corruption can affect specific, identifiable groups of individuals (collective negative impact). This category includes the effects of corruption that not only affect individuals but also impact upon groups of individuals. For example, corruption can exclude the poor from access to goods and services offered by the administration, or from access to justice. Or, coming back to the example given above, illegal deforestation may affect specific ethnic minorities or indigenous peoples living in the areas concerned. It can be concluded that vulnerable groups such as women, children, persons with disabilities, the elderly, the poor, indigenous people or people belonging to minorities are particularly affected by corruption».*

Invero, il report del Comitato può essere ritenuto innovativo sotto molteplici profili; esso è di particolare interesse in quanto si preoccupa di individuare le nuove prospettive che possono affiorare dall'utilizzo di un approccio alla corruzione basato sul coinvolgimento dei diritti umani. In questo senso, non solo si mette in luce il valore della responsabilità degli Stati anche per atti di corruzione realizzati da

attori non statali, ma altresì l'esigenza di prevedere, accanto alla repressione penale e civile, valide politiche di prevenzione.<sup>348</sup>

Attraverso l'approccio contemplato nel report, è dunque, auspicabile l'impiego di strumenti volti a reprimere la corruzione, sia a livello nazionale che internazionale, ponendoli in relazione con determinate violazioni dei diritti umani.

In effetti, come si rammenta nel punto 35 del report «*The linkage between anti-corruption measures and human rights can also promote access to human rights mechanisms to combat corruption. A wide range of mechanisms exists for monitoring compliance with human rights at the national, regional and international levels. By drawing a link between acts of corruption and violations of human rights, new opportunities for litigation or monitoring can be identified*».

Sul punto assume considerevole rilievo anche la relazione sulla corruzione e diritti umani nei paesi terzi del giugno 2017,<sup>349</sup> in occasione della quale il Parlamento europeo ne enfatizza lo stretto legame, prendendo atto di come le citate condotte non rappresentino un mero ostacolo sistemico alla realizzazione della democrazia, al rispetto dello Stato di diritto, allo sviluppo sostenibile e all'esercizio di tutti i diritti umani in campo civile, politico, economico, sociale e

---

<sup>348</sup> Al punto 31 del Report si legge «*The need to integrate preventative measures into efforts against corruption has been clearly emphasized. Furthermore, promoting and strengthening human rights may — in the long term — contribute to a well-informed and emancipated civil society that is more and more able to reject corruption in all forms and circumstances. According to OHCHR: “An efficient anti-corruption strategy must be informed by key human rights principles. An independent judiciary, freedom of the press, freedom of expression, access to information, transparency in the political system and accountability are essential both for successful anti-corruption strategies and for the enjoyment of human rights*».

<sup>349</sup> Report del Parlamento Europeo su corruzione e diritti umani nei paesi terzi del 28/6/2017, 2017/2028(INI).

culturale, ma possano altresì essere causa di numerose violazioni dei diritti umani.

Invero, si muove proprio dalla consapevolezza che la corruzione rappresenti una delle violazioni dei diritti umani meno considerate e discusse del nostro tempo. Le esternalità negative ad essa legate sono molteplici e tra queste è possibile annoverare l'ingiustizia, la disegualianza, anche con riferimenti alle risorse economiche e finanziarie, l'impunità, i provvedimenti arbitrari, l'estremismo politico e religioso e il conflitto. Nello specifico, pregiudicando il consolidamento della democrazia e compromettendo l'integrità delle autorità statali, la corruzione è suscettibile di generare una serie di conflitti sociali, anche violenti, nonché grande instabilità politica.

Ciò premesso, il Parlamento europeo considera la fattispecie in esame quale vero e proprio catalizzatore sistematicamente trascurato di conflitti nei paesi in via di sviluppo, in grado di generare gravi violazioni del diritto umanitario internazionale, oltre che condurre a bassi tassi di sviluppo umano, sociale ed economico, bassi livelli di istruzione e di altri servizi pubblici, diritti civili e politici.

L'istituzione europea prende, poi, atto della situazione giuridica internazionale sul punto, inserendo la lotta alla corruzione in un quadro istituzionale fortemente in evoluzione che manca, tuttavia, di solidi meccanismi di applicazione.

In effetti, la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione assurge, oggi, ad unico strumento anti-corruzione universale vincolante dal punto di vista giuridico e che riguarda cinque ambiti principali: le misure preventive, la criminalizzazione e il contrasto, la cooperazione internazionale, il recupero dei beni e l'assistenza tecnica e lo scambio di informazioni.

Invero, l'approccio che mira a contemplare il rispetto dei diritti umani nella lotta alla corruzione potrebbe rappresentare un cambiamento di

paradigma, nonché contribuire a colmare questo divario di attuazione attraverso il ricorso a meccanismi nazionali, regionali e internazionali volti a monitorare il rispetto degli obblighi in materia di diritti umani. Ciò anche in considerazione del fatto che gli obblighi esistenti a livello internazionale si configurano quali meccanismi idonei ai fini dell'adozione di misure strumentali alla lotta contro la corruzione nei settori pubblico e privato, in particolare nel quadro del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, del Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali e di altri strumenti pertinenti in materia di diritti umani.<sup>350</sup>

A tal fine, al punto 1 della relazione, il Parlamento europeo auspica un'azione collettiva a livello nazionale e internazionale *«given that corruption spreads across borders and that enhanced cooperation between countries and between regions needs to be encouraged alongside the work of civil society organisations in the fight against corruption; calls on states to be actively engaged within international fora to discuss and reach joint decisions on good practices and policies suited to the specific situation in each region, with a view to tackling corruption as an interlinked, complex and cross-cutting phenomenon that obstructs political, economic and social development and fuels international crime, including terrorism-related activities»*.

Infine, esprimendo seria preoccupazione con riguardo all'effettiva attuazione di strumenti internazionali quali la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, i Principi guida su imprese e diritti

---

<sup>350</sup> A. BONFANTI, *Business and Human Rights in Europe: International Law Challenges*, New York, Routledge, 2018, 93 ss; S. DOUGLAS-SCOTT, N. HATZIS, *Research Handbook on EU Law and Human Rights*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2017.

umani delle Nazioni Unite, la Convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa e la Convenzione dell'OCSE sulla lotta alla corruzione, invita i paesi firmatari ad applicarli in modo compiuto. E', infatti, configurabile in capo a ciascuno Stato la responsabilità «*for preventing and, ultimately, reacting to any negative impact of corruption in their jurisdiction*».

Dalla relazione emerge con evidenza il ruolo chiave che l'Unione Europea, quale organizzazione dotata di poteri sovrani, è chiamata a svolgere in questo ambito. E' importante, a tal fine, che anche negli accordi tra UE e paesi terzi siano inserite delle clausole anti-corruzione tra quelle dedicate ai diritti umani; ciò anche con l'intento di assicurare un precipuo monitoraggio e imporre sanzioni, quali la sospensione dei suddetti accordi nei casi di grave corruzione o nelle ipotesi di *gross violations*.

Affiora, dunque, un approccio che è da ritenersi necessariamente multidimensionale, in quanto fondato sull'implementazione delle misure previste nei trattati internazionali anti-corruzione, così come sull'utilizzo degli strumenti di protezione internazionale dei diritti umani, funzionali ad ostacolare indirettamente il fenomeno corruttivo. E' proprio grazie a questa sinergia che la promozione dei diritti umani e la lotta alla corruzione sarebbero suscettibili di entrare a far parte di un più ampio progetto, nel quale la responsabilità degli Stati assurge a vero e proprio punto di contatto.

## **2. Il settore energetico quale terreno fertile per la corruzione**

Come già ampiamente esaminato, negli ultimi anni la lotta alla corruzione ha assunto un ruolo chiave nella politica di sviluppo, come mezzo per rafforzare la crescita economica e aiutare la società civile e la democrazia a funzionare compiutamente.

Oltre a soffocare la crescita economica, la corruzione è suscettibile di accentuare le disuguaglianze, permettendo solo ad un certo gruppo di soggetti di arricchirsi a discapito di altri.

Ciò considerato, non può esserci tutela ambientale, nonché realizzazione degli scopi di sviluppo sostenibile, in presenza di corruzione. E' quanto affermato, più volte, da José Ugaz, a capo di Transparency International, con l'espressione "*With corruption, there's no sustainable development.*" Si tratta di un'esigenza richiamata, peraltro, durante la settima sessione della Conferenza degli Stati parte della *United Nation Convention against Corruption*, tenutasi nel novembre del 2017. In tale occasione si è richiesto a ciascuno Stato parte di «*increase their efforts and to take measures to prevent and counter corruption, giving the necessary focus to, among others, acts of corruption that involve vast quantities of assets, without undermining their commitment to preventing and countering corruption at all levels and in all forms, and thereby contributing to the achievement of the Sustainable Development Goals, in particular Goal 16, by efficiently and effectively implementing the Convention*». <sup>351</sup>

E' proprio in tale scenario che non si può ignorare come il settore energetico si presti a pratiche corruttive particolarmente nocive e che meritino, in questa sede, una speciale attenzione.

Il dilagare del fenomeno in tale contesto è dovuto principalmente alle modalità di assegnazione dei contratti, alla presenza di monopoli statali che controllano petrolio, gas o elettricità, nonché ai flussi di denaro coinvolti. La corruzione nel settore *de quo* assume, dunque, molteplici sfaccettature che vanno dalla *petty corruption*

---

<sup>351</sup> Resolution 7/1 adopted by the Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption, November 10, 2017, disponibile su <http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/COSP/session7-resolutions.html>.



all'assegnazione di grandi appalti e concessioni a favore delle società *bribe payers*.<sup>352</sup>

Nonostante la varietà di condotte criminose rilevabili, è possibile osservare come queste conducano sempre ad una medesima conseguenza: operazioni finanziarie deboli, difficoltà di attrarre *foreign direct investment* e, in particolare, una diminuzione della qualità del servizio o minori possibilità di accesso ai servizi di rete per i paesi in via di sviluppo.

Nello scritto “Perché le nazioni falliscono” di Acemoglu e Robinson,<sup>353</sup> gli autori puntano la loro attenzione sugli enti che svolgono attività di tipo estrattivo, ossia quelli che agiscono per l'interesse di un limitato numero di soggetti, conferendo a questi ultimi le intere disponibilità di risorse e i loro proventi. Dal momento che tali imprese si trovano ad operare, sempre più frequentemente, in paesi sprovvisti di una regolamentazione adeguata, la corruzione si espande, trovando terreno fertile nell'ambito di privatizzazioni o di procedure di conferimento di licenze e concessioni per l'utilizzo di risorse.<sup>354</sup>

La risposta che sta fornendo la comunità internazionale è, come evidenziato nel primo capitolo, alquanto articolata e multilivello. Essa è tesa a creare maggiori responsabilità, sia in capo ai *bribe payers* che *bribe takers*, e ad aumentare la trasparenza delle transazioni pubbliche, delle strutture normative e dei processi decisionali.

---

<sup>352</sup> M. FORTELNY, *Corruption in the Energy Sector: The Dangers of BCEF (Bribery, Crime, Exploitation, Fraud)*, Hamburg, Anchor Academic Publishing (aap\_verlag), 2014, p. 73 ss.

<sup>353</sup> D. ACEMOGLU, J. A. ROBINSON, *Perché le nazioni falliscono. Alle origini di potenza, prosperità, e povertà*, Milano, Il Saggiatore, 2013.

<sup>354</sup> L. BELL, *Climate of Corruption: Politics and Power Behind the Global Warming*, Austin, Hoax Greenleaf Book Group, 2011, p. 157.

Non desta stupore come il settore energetico, spesso centro di potere monopolistico, a causa dell'ampio coinvolgimento di attori pubblici e privati, sia incline, più di altri settori, al fenomeno della corruzione.

Ciò in quanto, oltre ad implicare notevoli flussi di denaro, transazioni economiche, piccoli e grandi investimenti ad alta intensità di capitale, produce delle rendite che non sono paragonabili a quelle ottenute in altre aree, come quella attinente alle concessioni stradali o al settore sanitario.

Appare ormai consolidata quella prassi, seguita da alcune *Multinational Corporations* del settore estrattivo, che consiste nell'operare volutamente in quei contesti caratterizzati da governi instabili, da opache e vaghe disposizioni legislative e inadeguate risorse istituzionali.<sup>355</sup> D'altronde, non mancano le imprese che sfruttano schemi societari, semplici da creare ma difficili da identificare, così come la volatilità degli investimenti, lo scarso controllo delle filiere e i limiti intrinseci che caratterizzano attività di tracciamento del denaro contante.

I rischi di una patologia corruttiva si insinuano, pertanto, nella predisposizione di progetti e nell'attività, di ordine giudiziario o meno, volta a valutare la conformità della condotta delle imprese con le disposizioni tributarie o con la disciplina posta a tutela dell'ambiente, della salute e della sicurezza.

In effetti, allo stato attuale emerge come, in talune realtà, non solo l'assetto normativo e sanzionatorio, ma anche gli strumenti investigativi e giudiziari, siano troppo deboli e, dunque, non in grado di contrastare i rischi criminali, essendo privi di un'efficacia deterrente reale.

---

<sup>355</sup> K. TALUS, *op. cit.*, p. 22.

Invero, benché molti paesi, tra i più coinvolti nei casi di corruzione internazionale, abbiano istituito organi *ad hoc* al fine di indagare e perseguire tali crimini, come nel caso della *Nigerian Economic and Financial Crimes Commission's Activities* and *Indonesia's Corruption Eradication Commission*, la strada da percorrere è ancora molto lunga.<sup>356</sup>

Ne consegue come sia sempre più centrale comprendere come la corruzione si manifesti nel settore energetico e come essa influisca su alcuni ordinamenti, anche al fine di fornire una chiave di lettura in merito agli interventi che la comunità internazionale è chiamata a porre in essere per ridurre l'incidenza del fenomeno.

### **2.1. Forme di corruzione e possibili effetti**

Ai fini della presente trattazione occorre dare rilievo alle forme più comuni di corruzione nel settore energetico, dividendole in tre categorie, a seconda del livello dei funzionari pubblici coinvolti. Nello specifico si può parlare di "*petty corruption*" nel caso in cui si assista ad un atto corruttivo che, però, presenta modeste elargizioni in denaro; diversamente la corruzione da parte dei dirigenti della società e manager, si manifesta con pagamenti effettuati nell'ambito dei contratti di acquisto o vendita di energia o mediante titoli di credito; la "*grand corruption*" attiene al settore degli appalti pubblici e delle licenze e consiste sovente nella concessione di redditi monopoli in cambio di contributi alle campagne politiche o semplice arricchimento personale.

Nonostante si riconoscano pienamente le potenzialità rischiose della *petty corruption*, in questa sede ci occuperemo principalmente delle

---

<sup>356</sup> P. EDOBOR, E. BLESSING, *The Economic and Financial Crimes Commission in Nigeria: An Appraisal*, London, Safari Books Ltd., 2014, p. 42 ss.

altre due forme. Con riferimento alla seconda categoria è possibile affermare come non sia necessario che la pratica corruttiva venga realizzata mediante transazioni in contanti. Si pensi allo scambio di elettricità, gas e carbone (per l'elettricità e la produzione industriale) a tassi artificialmente gonfiati, molto diffuso nel contesto dell'Ex Unione Sovietica.

Un'altra pratica può consistere nell'emissione, da parte di compagnie elettriche, di cambiali che presentano una serie di restrizioni in merito a particolari elementi quali circolazione, durata e ammissibilità. Queste cambiali vengono svendute, poi, sul mercato e possono essere acquistate per una frazione del loro valore nominale. I funzionari delle società elettriche che certificano che la circolazione della cambiale sia avvenuta in modo corretto e che il titolare abbia effettivamente il diritto di riscattare interamente la cambiale per l'energia elettrica o carburante, godono di un potere decisionale molto forte che li rende nella posizione di esigere *bribes*.

Con riferimento alla *grand corruption*, questa può essere definita come «*the abuse of high-level power that benefits the few at the expense of the many, and causes serious and widespread harm to individuals and society*».<sup>357</sup>

Tra i casi più eclatanti di *grand corruption*, verificatisi nel settore energetico, è possibile ricordare quando nel 2003, il consulente americano James Giffen fu incriminato dai pubblici ministeri statunitensi di corruzione internazionale, *reo* di aver incassato oltre 78 milioni di dollari in pagamenti da Mobil e altre compagnie petrolifere occidentali per, poi, cederli a funzionari governativi di alto livello in Kazakistan. È stato accertato come i pagamenti abbiano facilitato

---

<sup>357</sup> C. KARNAUKHOVA, L. OXANA, D. UDOVIKINA, B. CHRISTIANSEN, *Economic and Geopolitical Perspectives of the Commonwealth of Independent States and Eurasia*, New York, IGI Global, 2018, p. 218 ss.

l'ingresso di queste società nel settore petrolifero kazako e siano stati fatti non al tesoro del governo, ma piuttosto a conti bancari specificati dagli stessi funzionari governativi. I pubblici ministeri statunitensi hanno affermato che il denaro è stato, poi, trasferito gradualmente ad altri conti tenuti presso società di comodo, fino a quando non è arrivato nei conti detenuti da Giffen e, presumibilmente, dal presidente kazako Nursultan Nazarbayev.<sup>358</sup>

Quanto agli effetti della *grand corruption*, tra le varie esternalità negative si evidenzia la possibilità che gli ingenti flussi di denaro in ambito energetico possano attivare nuovi interessi e pratiche illegali, alimentando le attività della criminalità organizzata eco-finanziaria nel settore con dei seri rischi per l'ambiente e per le persone.

Come riportato da Transparency International «*Grand corruption is a major obstacle to the achievement of sustainable development. It undermines and distorts sound financial practice and clean business, both domestically and internationally. It deepens poverty, inequality and it increases exclusion. Where corruption is relatively common in an oil sector, its consequences can take many forms. There are direct consequences, such as loss of revenues, poor technical standards of operation, sub-optimal oil recovery, premature termination of production in an area, or failure to respect social and environmental standards. There are, in addition, many indirect consequences related, for instance, to capital flight, the design of the tax system, political decisions on resource allocation across sectors and industries, competition effects in the market, income differences and the development of elite groups and power constellations. These*

---

<sup>358</sup> J. E. CAMPOS, S. PRADHAN, *The Many Faces of Corruption: Tracking Vulnerabilities at the Sector Level*, Washington DC, World Bank Publications, 2007, p. 107 ss.

*consequences invariably trigger serious distortions in the political and social fabric of society. Since tracing these effects back to the oil industry can be challenging, it is often very difficult to verify the indirect consequences of corruption in the sector».*<sup>359</sup>

## **2.2. L'iniziativa sulla trasparenza nell'industria estrattiva (EITI) per la sostenibilità energetica**

L'*Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI), annunciata dall'allora Primo Ministro inglese in occasione del Vertice di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile, viene istituita nel 2003.

Si tratta di un'iniziativa promossa a livello globale, al fine di accrescere la trasparenza nei pagamenti effettuati dalle imprese ai governi e ai funzionari statali, così come la trasparenza delle entrate governative nel settore del petrolio, del gas e dell'industria mineraria.<sup>360</sup> All'EITI prendono parte una serie di attori, tra i quali si annoverano i governi, le aziende, le organizzazioni della società civile e gli investitori.

Essa trova il suo fondamento nella presa di coscienza che, solo un utilizzo responsabile delle risorse naturali possa contribuire ad una crescita economica sostenibile e alla riduzione della povertà e che, al contrario, una gestione inadeguata comporti pesanti impatti negativi sia economici che sociali.<sup>361</sup>

---

<sup>359</sup> Transparency International, *What is grand corruption and how can we stop it?*, 21 settembre 2016, disponibile su [https://www.transparency.org/news/feature/what\\_is\\_grand\\_corruption\\_and\\_how\\_can\\_we\\_stop\\_it](https://www.transparency.org/news/feature/what_is_grand_corruption_and_how_can_we_stop_it).

<sup>360</sup> A. DI PASCALE, *op. cit.*, p. 54 ss.

<sup>361</sup> A. RAVAT, P. KANNAN, *Implementing EITI for Impact: A Handbook for Policy Makers and Stakeholders*, Washington DC, World Bank Publications, 2012; W. DURCH, J. LARIK, R. PONZIO, *Just Security in an Undergoverned World*, Oxford, Oxford University Press, 2018, p. 295 ss.

Il principale obiettivo è quello di rafforzare la trasparenza nel settore delle industrie estrattive, tramite un sistema di gestione e contabilità centralizzato ed integro, in modo che la disponibilità delle risorse costituisca una fonte di ricchezza per l'intero paese a cui appartengono, e non sia invece oggetto di speculazioni e fenomeni corruttivi.

Tra le premesse principali che emergono nel preambolo si riporta «*We underline the importance of transparency by governments and companies in the extractive industries and the need to enhance public financial management and accountability. We recognise that achievement of greater transparency must be set in the context of respect for contracts and laws*».<sup>362</sup>

L'EITI mira, dunque, a fare in modo che lo sfruttamento delle risorse, nelle citate aree, avvenga secondo canoni e standard ben definiti, cercando di generare un gettito economico che aiuti tali Stati nella crescita e nello sviluppo di un'economia stabile, in grado di ridurre povertà. Supervisionando la trasparenza nel pagamento delle *royalties* e la corretta gestione dei ricavi generati dalle attività estrattive si cerca

---

<sup>362</sup> Tra le altre premesse citate nel preambolo «*We affirm that management of natural resource wealth for the benefit of a country's citizens is in the domain of sovereign governments to be exercised in the interests of their national development. 3 We recognise that the benefits of resource extraction occur as revenue streams over many years and can be highly price dependent. 4 We recognise that a public understanding of government revenues and expenditure over time could help public debate and inform choice of appropriate and realistic options for sustainable development. 5 7 We recognise the enhanced environment for domestic and foreign direct investment that financial transparency may bring. 8 We believe in the principle and practice of accountability by government to all citizens for the stewardship of revenue streams and public expenditure. 9 We are committed to encouraging high standards of transparency and accountability in public life, government operations and in business. 10 We believe that a broadly consistent and workable approach to the disclosure of payments and revenues is required, which is simple to undertake and to use*».

di monitorare e indirizzare sul territorio le risorse, perseguendo una crescita globale sotto il profilo socio-economico.<sup>363</sup>

A tal fine l'EITI ha pubblicato delle linee guida di riferimento, una Dichiarazione di Principi e sei criteri che rappresentano lo standard globale minimo di attuazione. Si tratta di un vero e proprio standard internazionale volto a garantire una buona amministrazione delle risorse di petrolio, gas e minerali. Esso contempla diversi requisiti dei quali i singoli paesi possono richiedere la conformità, eventualmente accordata dopo un'attenta valutazione; l'esame si ripete periodicamente e può, qualora ne sia accertata la violazione, comportare la revoca del precedente stato di *compliance*.<sup>364</sup>

I requisiti richiesti sono molteplici: la supervisione del settore da parte di un gruppo *multi-stakeholders*, il quale deve includere le autorità governative, le aziende operanti nel settore e una rappresentanza della società civile; lo Stato deve poi rendere conoscibile il contesto legale,

---

<sup>363</sup> Al punto 3 si legge «*The EITI Report must disclose, when available, information about the contribution of the extractive industries to the economy for the fiscal year covered by the EITI Report. This information is expected to include: a) Size of the extractive industries in absolute terms and as a percentage of GDP, including an estimate of informal sector activity. b) Total government revenues generated by the extractive industries (including taxes, royalties, bonuses, fees, and other payments) in absolute terms and as a percentage of total government revenues. c) Exports from the extractive industries in absolute terms and as a percentage of total exports.*»

<sup>364</sup> Si legge al punto 1 dedicato alla compliance «*Where Validation verifies that a country has met all of the requirements the EITI Board will designate that country as EITI Compliant. EITI Compliant countries must maintain adherence to the EITI Principles and Requirements in order to retain Compliant status. EITI Compliant countries are required to undertake Validation every three years. Where a country has become EITI Compliant, but concerns are raised about whether its implementation of the EITI has subsequently fallen below the required standard, the EITI Board reserves the right to require the country to undergo a new Validation or Secretariat Review. Stakeholders may petition the EITI Board if they consider that Compliant status should be reviewed. This request may be mediated through a stakeholder's constituency representative(s) on the EITI Board. The EITI Board will review the situation and exercise its discretion as to whether to require an earlier Validation or Secretariat Review. Subject to the findings of that assessment, the EITI Board will determine the country's status.*»



contrattuale e regolatorio dell'intero settore estrattivo, incluse le responsabilità statali, nonché fornire informazioni sui pagamenti e proventi del governo e delle società operanti nel settore, dimostrando in che modo i profitti vengono redistribuiti o investiti; lo Stato deve, altresì, comunicare l'ammontare della spesa pubblica destinata al settore e il suo impatto sull'intera economia. Il rispetto dei suddetti requisiti garantisce la conformità allo standard, di guisa che possa essere fornita un'informazione trasparente, nonché favorita una maggiore consapevolezza dei cittadini mediante un'ampia partecipazione al dibattito pubblico.

A livello delle singole imprese, è stato reso obbligatorio comunicare i cosiddetti “*beneficial owners*” di ogni azienda operante nel settore estrattivo, cioè coloro che pur non proprietari di diritto, beneficiano indirettamente dei proventi aziendali; è quindi necessario che ciascun paese lavori adeguatamente per soddisfare quest'ulteriore requisito.<sup>365</sup>

Nell'ambito del Partenariato promosso da Africa e Unione Europea nel settore dell'energia, sul presupposto che una maggiore trasparenza costituisca una condizione essenziale per la promozione di nuovi investimenti, la Commissione Europea, insieme alla Commissione dell'Unione africana, ha incoraggiato, un crescente numero di paesi produttori di gas e petrolio, ad aderire all'iniziativa, e perfino ad elaborare, sulla base dei principi EITI, piani di trasparenza e linee guida nazionali per le aziende nel settore *de quo*.<sup>366</sup>

---

<sup>365</sup> Al punto 3. 11 si legge «*It is recommended that implementing countries maintain a publicly available register of the beneficial owners of the corporate entity(ies) that bid for, operate or invest in extractive assets, including the identity(ies) of their beneficial owner(s) and the level of ownership. Where this information is already publicly available, e.g. through filing to corporate regulators and stock exchanges, the EITI Report should include guidance on how to access this information.*»

<sup>366</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - UE, Africa e Cina: verso un dialogo e una cooperazione trilaterali {SEC(2008)2641}.

Una gestione sostenibile dell'ambiente e delle risorse naturali costituisce, infatti, un valido aiuto nella lotta ai cambiamenti climatici e nella difesa degli interessi commerciali reciproci, oltre che un elemento chiave della crescita sostenibile. D'altronde, una maggiore trasparenza nell'industria di estrazione delle materie prime permette di migliorare, non soltanto la *governance*, ma anche la sostenibilità economica, ecologica e sociale, aiutando così a scongiurare quanto previsto dalla cosiddetta "teoria della maledizione delle risorse".<sup>367</sup>

In aggiunta, si deve rilevare che l'adesione ad iniziative come quella esaminata potrebbe condurre gli Stati africani ad acquisire una migliore capacità di gestione delle proprie ricchezze, degli scambi e della concorrenza a livello locale, consentendogli di raggiungere risultati ottimali in termini di investimenti e sviluppo, soprattutto con riguardo al settore forestale, delle energie rinnovabili, dell'efficienza energetica, della gestione dei rifiuti, della pesca e delle miniere.<sup>368</sup>

Allo stato attuale lo standard EITI è implementato da 53 Paesi e sostenuto da oltre 90 imprese estrattrici e 900 organizzazioni della società civile. Ogni anno i paesi implementatori devono presentare rapporti EITI contenenti informazioni sulle entrate statali, sulle licenze

---

<sup>367</sup> Con l'espressione maledizione delle risorse (o anche paradosso dell'abbondanza) ci si riferisce al paradosso per cui le aree che presentano un'abbondanza di risorse naturali, in particolare di risorse non rinnovabili, tendono ad avere minore crescita economica rispetto a quei paesi che non godono della stessa presenza di risorse naturali. Ciò può essere dipeso da una pluralità, tra i quali il declino nella competitività degli altri settori economici, la volatilità dei redditi del settore delle risorse naturali dovuta all'esposizione alle oscillazioni del mercato globale delle materie prime, la cattiva amministrazione governativa delle risorse, nonché la debolezza, l'inefficienza, l'instabilità o la corruzione delle istituzioni (in qualche modo dovuta alla facile distrazione del flusso reale o previsto dei redditi derivanti dalle attività estrattive).

<sup>368</sup> D. DAM-DE JONG, *International Law and Governance of Natural Resources in Conflict and Post-Conflict Situations*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015, p. 51 ss.

di estrazione e sulle condizioni giuridiche e fiscali a cui sono soggette le aziende statali

E' interessante segnalare come, attraverso una lettera del 2 novembre 2017, il Dipartimento dell'Interno degli Stati Uniti d'America abbia comunicato il ritiro, con effetto immediato, dalla *Extractive Industries Transparency Initiative*. Con tale uscita viene meno l'obbligo di pubblicazione dei dati per gli Stati Uniti. Secondo Fredrick Reinfeldt – presidente dell'EITI – si tratta di un deludente passo indietro, mentre Gregory Gould, firmatario della lettera di ritiro e direttore dell'Office of Natural Resources Revenue, sottolinea che il governo americano non interromperà la lotta alla corruzione nel settore e continuerà a rispettare gli ideali di trasparenza promossi dall'organizzazione, mantenendo il sostegno all'iniziativa.<sup>369</sup>

Invero, secondo gran parte della dottrina statunitense le motivazioni fornite dagli Stati Uniti «*because the initiative contravenes the U.S. legal framework*» avrebbero la funzione di celare una verità ben più scomoda. Non può essere ignorato come l'implementazione degli standards costituirebbe una pressione eccessiva all'interno di un mercato, quello energetico, caratterizzato da ampi flussi di denaro e influenze. Come evidenziato dalla nota rivista americana, Forbes «*EITI participation carries very little cost, no real downside risk and the potential for great benefits. But not participating in EITI has the potential to destroy U.S. international credibility and leadership on a range of issues*».<sup>370</sup>

---

<sup>369</sup> EITI SECRETARIAT, *EITI Chair Statement on United States withdrawal from the EITI*, 2 novembre 2017, disponibile su <https://eiti.org/news/eiti-chair-statement-on-united-states-withdrawal-from-eiti>.

<sup>370</sup> T. MITRO, *Leaving EITI Will Be A Blow To U.S. Leadership And Sustainable Global Energy Effort*, 10 novembre 2017, disponibile su <https://www.forbes.com/sites/uhenergy/2017/11/10/>.

## Sezione II – La fattispecie criminosa nel contesto energetico africano

### 1. Corruzione internazionale nel settore energetico in Nigeria

*In primis* occorre rilevare come, sebbene il settore energetico risulti centrale per l'economia di un paese come la Nigeria, in quanto capace di generare la maggior parte delle entrate per il governo, tale Stato sia percepito come uno dei più corrotti al mondo; stando alle stime fornite da Transparency International, questo si colloca al terzo posto nella classifica mondiale dei paesi con più alto tasso di corruzione.<sup>371</sup>

Invero, già' negli anni '80, era chiaro che «*corruption in Nigeria has passed the alarming and entered the fatal stage; and Nigeria will die if we keep pretending that she is only slightly indisposed. In Nigeria, corruption is not part of government; it is the object of government*».<sup>372</sup>

Sul punto si è espresso, più volte, anche l'Ex Presidente nigeriano, Olushegun Obasanjo, affermando «*There was corruption! Corruption! And corruption! Everywhere and all the time! Corruption was not only rife, it had eaten so deeply into the marrow of our existence that looters and fraudsters had become our heroes, and it seemed we could no longer place any faith in honesty and decency and hard work*».<sup>373</sup>

---

<sup>371</sup> A. KENECHUKWU, *The Nigerian Dependent Management & Leadership Development in the Post World War II Colonial Nigeria*, Bloomington, Offu Sr.AuthorHouse, 2013, p. 126.

<sup>372</sup> C. TAN, J. FAUNDEZ, *Natural Resources and Sustainable Development: International Economic Law Perspectives*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2017.

<sup>373</sup> Excerpts of President Obasanjo's Speech, BBC NEWS WORLD MEDIA WATCH, 1999, disponibile su [http://news.bbc.co.uk/hi/english/world/monitoring/newsid\\_356000/356120.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/english/world/monitoring/newsid_356000/356120.stm).

Questo clima di sfiducia ha certamente contribuito a deteriorare l'immagine della nazione e a far allontanare tutta una serie di importanti investimenti da parte di società straniere.

La Nigeria è, difatti, vittima di fenomeni di corruzione che si manifestano ad ogni livello, di una mala amministrazione delle risorse nonché di una nota instabilità politica.

Le conseguenze sono molteplici e coinvolgono tutte e tre le dimensioni dello sviluppo sostenibile.

Sotto il profilo socio-economico ci si trova di fronte ad una situazione di profonda disuguaglianza, con un tasso di disoccupazione di oltre il 23%. A tale riguardo si deve considerare che il paese è il più grande produttore di petrolio dell'Africa Sub-Sahariana, con livelli di riserva di gran lunga superiori a quelli dei Paesi confinanti.<sup>374</sup>

Pur essendo l'undicesimo più grande produttore a livello mondiale, il ruolo di supremazia della Nigeria nel settore deriva dal suo greggio di alta qualità, dall'accessibilità ai mercati occidentali, dal potenziale esplorativo attualmente in corso, nonché dall'assenza di procedure volte a nazionalizzare le risorse minerarie, a differenza di quanto avviene in altri paesi protagonisti nella produzione ed esportazione di petrolio.

Si pensi al fatto che, nel 2017, i guadagni petroliferi hanno rappresentato l'85% delle entrate pubbliche e il 99% dei proventi da esportazione.<sup>375</sup>

Ciò premesso, nonostante l'area sia ricchissima di importanti risorse naturali, circa il 60% della popolazione vive al di sotto della soglia minima di povertà. Mentre il governo nigeriano ha guadagnato oltre

---

<sup>374</sup> A. WILLIAMS, P. LE BILLON, *Corruption, Natural Resources and Development: From Resource Curse to Political Ecology*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2017, p. 221

<sup>375</sup> B. OLOLAJULO, *The Oil Producing Community Identity in Nigeria: A Politico-Economic Resource*, Nordstedt, GRIN Verlag, 2013, p. 21 ss.

400 miliardi di dollari in entrate petrolifere a partire dal 1970, gli standard di vita sono progressivamente diminuiti. La massiccia popolazione della Nigeria, stimata tra 120 e 150 milioni, affronta le condizioni più dure di tutta l’Africa Sub-Sahariana; ad aggravare la situazione la stima che vede solo il 20% degli abitanti controllare quasi il 50% delle risorse.<sup>376</sup>

Con riferimento alla sostenibilità ambientale è opportuno evidenziare come l’estrazione incontrollata del petrolio, nell’area del Delta del Niger, abbia arrecato ingenti danni all’ambiente, violando conseguentemente il diritto alla salute.

A tale riguardo è ben noto il caso della Royal Dutch Shell, multinazionale olandese, indagata dalla procura di Milano per corruzione internazionale, a causa del pagamento di tangenti in favore di politici e intermediari nigeriani in cambio della concessione del giacimento petrolifero Opl-245 in Niger.<sup>377</sup>

L’operato della Royal Dutch Shell nell’area è consistito in una serie incontrollata di trivellazioni che ha provocato numerose perdite di greggio. Queste hanno inquinato in modo irreversibile l’intera regione del Delta, rendendo l’agricoltura e l’allevamento impraticabili.

L’impatto ambientale è stato senza precedenti se si osserva come il sistema di estrazione adottato abbia dato luogo alla liberazione nell’atmosfera di grandi quantità di gas naturale, soprattutto metano,

---

<sup>376</sup> A. OVUORONYE IKELEGBE, *Oil, Environment and Resource Conflicts in Nigeria*, Münster, LIT Verlag, 2013, p. 88 ss.

<sup>377</sup> I. OKONTA, O. DOUGLAS, *Where Vultures Feast: Shell, Human Rights, and Oil in the Niger Delta*, London, Verso, 2003; Cfr. B. IHUGBA, *A critical analysis of the auditing and reporting functions of Nigeria Extractive Industry Transparency Initiative (NEITI) Act 2007 lessons for EITI countries* in *Journal of International Trade Law and Policy*, 2014, 13(3), 232–245; A. MAIYAKI, *The Effects of Corruption on the Nigerian Economy* in *IBA Business Review*, 5(2), 2010, 111–126.

suscettibili di aggravare l'effetto serra e i gli effetti dei mutamenti climatici.<sup>378</sup>

Alla fine del 2015 è stata confermata la competenza dei giudici olandesi in merito alla causa instaurata contro la Shell per il disastro ambientale; durante la prima udienza, tenutasi il 12 febbraio del 2019, è stato richiesto alla multinazionale di consegnare oltre 100mila documenti interni di grande rilevanza che appaiono strumentali ai fini della decisione finale.<sup>379</sup>

Ad ogni modo occorre rilevare come, nonostante la causa fosse stata intentata nel 2008 dagli agricoltori residenti nella zona e da varie ONG, sono trascorsi diversi anni prima che si ottenesse una pronuncia volta a confermare la competenza del tribunale adito, nello specifico quello dell'Aja.<sup>380</sup>

Invero, si tratta di una sentenza che può essere considerata una vera e propria *landmark*, potendo essere presa come modello per future azioni intentate da potenziali vittime di disastri ambientali e di violazioni dei diritti umani.

Al tempo stesso, però, occorre da conto di come, nel gennaio del 2017, l'Alta Corte di Londa abbia rigettato ben due ricorsi collettivi presentati contro la Shell, da oltre 40mila nigeriani colpiti dal disastro. Secondo i giudici aditi, sebbene la multinazionale sia di fatto anglo-olandese, la sede per la trattazione della causa sarebbe quella dei tribunali nigeriani.<sup>381</sup>

---

<sup>378</sup> R. NGOMBA-ROTH, *Multinational Companies and Conflicts in Africa: The Case of the Niger Delta – Nigeria*, Münster, LIT Verlag, 2007.

<sup>379</sup> J. ALVAREZ RUBIO, K. YIANNIBAS, *Human Rights in Business: Removal of Barriers to Access to Justice in the European Union*, Washington DC, Taylor & Francis, 2017, p. 33 ss.

<sup>380</sup> C. GILBERT, N. SMITH, *Managing Sustainable Business: An Executive Education Case and Textbook*, Heidelberg, Springer, 2018, p. 322 ss.

<sup>381</sup> A. LEVAN, P. UKATA, *The Oxford Handbook of Nigerian Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2018, p. 450.

Ne deriva come tale pronuncia abbia segnato una vera e propria battuta d'arresto, contribuendo ad ostacolare l'instaurazione di altri processi instaurabili contro le multinazionali con sede in Inghilterra per le condotte commesse in territorio straniero.

Orbene, non si può tralasciare come le imprese multinazionali siano sempre più coinvolte nei casi di corruzione. Ciò è dipeso da una molteplicità di fattori: la ricerca di un'espansione globale e della massimizzazione del profitto conduce tali realtà aziendali ad operare in Africa, attraverso il pagamento di tangenti; a ciò si aggiunge l'intenzione di sfruttare al meglio schemi societari complessi, avvalendosi di diverse *subsidiaries* che rendono più ostico stabilire a chi imputare determinate condotte.<sup>382</sup>

Seppur vero che le imprese multinazionali siano da considerare le protagoniste indiscusse delle relazioni economiche internazionali, al tempo stesso non si può ignorare come esse abbiano contribuito a creare, mediante la deroga ai vincoli imposti dalle previsioni normative, una prassi censurabile sotto diversi profili.

Il *modus operandi* discrezionale ed arbitrario delle *multinational corporation* è alimentato dalla circostanza che, nel diritto internazionale, non sia possibile rinvenire una comunanza di vedute con riferimento alla loro soggettività giuridica.

Posto che per soggettività giuridica internazionale si intende la titolarità, o l'idoneità ad assumere la titolarità, di situazioni giuridiche soggettive create da norme del diritto internazionale, si discute ancora

---

<sup>382</sup> Sul punto si veda A. DE JONGE, *Transnational Corporations and International Law: Accountability in the Global Business Environment*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 1 gen 2011; Cfr. F. DUNCAN MNYONGANI, *Accountability of Multinational Corporations for Human Rights Violations Under International Law*, University of South Africa, 2016; S. MICHALOWSKI, *Corporate Accountability in the Context of Transitional Justice*, New York, Routledge, 2014.



oggi sulla possibilità che tali attori siano effettivamente destinatari delle norme di diritto internazionale.<sup>383</sup>

Invero, il riconoscimento della personalità giuridica in capo ad esse permetterebbe di contrastare il rischio che talune condotte criminose, tra cui quelle corruttive, rimangano impunte.

Si tratta di un'istanza molto sentita a livello internazionale, se si pensa ai numerosi casi di corruzione internazionale che si sono verificati, in Nigeria, nel settore energetico.

Il primo vero scandalo fu probabilmente quello che coinvolse la multinazionale Halliburton e la sua controllata KBR. Nel febbraio del 2009 la Halliburton avrebbero ammesso di aver pagato ai funzionari statali circa \$180 milioni, tra il 1995 e il 2004, al fine di ottenere un contratto di costruzione per un impianto di gas naturale liquefatto nel Delta del Niger.<sup>384</sup>

Anche la Willbros Incorporated, una società di servizi petroliferi, si è dichiarata colpevole del reato di corruzione internazionale, per aver conferito, ad alti funzionari nigeriani, ingenti somme di denaro con il solo scopo di acquisire concessioni per lo sfruttamento di blocchi petroliferi.<sup>385</sup>

### **1.1. Dinamiche corruttive e cause del fenomeno**

Con riferimento ai fattori che favoriscono il dilagare dei fenomeni corruttivi in Nigeria, si segnala la prassi in base alla quale i governi della maggior parte dei paesi ricchi di risorse minerarie assegnano, in

---

<sup>383</sup> M. MASON, *The New Accountability: Environmental Responsibility Across Borders*, New York, Routledge, 2012.

<sup>384</sup> I. ADEH, *Corruption and Environmental Law: The Case of the Niger Delta*, Münster, LIT Verlag, 2010, p. 247 ss.

<sup>385</sup> F. OMOTOSO, *Corruption, Private Accumulation and Problem of Development in Nigeria in The Social Sciences*, 1 (4), 2006, 335-343.

modo diretto e senza criteri precisi e definiti, le licenze e le concessioni per esplorare e produrre petrolio.<sup>386</sup>

In assenza di procedure di aggiudicazione ben regolate e dettagliate, tali transazioni rappresentano possibili opportunità di corruzione. Posto che il *Nigeria Petroleum Act* conferisce al Ministero del Petrolio piena autorità sull'assegnazione delle licenze per l'esplorazione e l'estrazione di petrolio, non si rilevano, allo stato attuale, processi normativamente regolati, in grado di produrre obblighi o meccanismi di supervisione per l'assegnazione dei relativi blocchi.<sup>387</sup>

A tal fine si segnala come, in particolare durante il regime militare, la maggior parte delle licenze siano state assegnate su base discrezionale dal Capo dello Stato. Dopo essere entrato in carica nel 1999, l'allora Presidente Obasanjo revocò l'assegnazione di undici dei blocchi petroliferi conferiti dagli ufficiali militari, con l'obiettivo di porre fine a tali pratiche; nello specifico Obasanjo si proponeva di rendere le procedure di assegnazione dei giacimenti nigeriani più competitive e trasparenti. In effetti, per la prima volta il governo rese pubblici i blocchi disponibili e i criteri di selezione, comunicando le varie offerte ricevute.<sup>388</sup> Ad ogni modo, nonostante i buoni propositi, è stato rilevato come ciascuna procedura di assegnazione, a partire dagli anni 2000, sia stata affetta da gravi carenze. E' emerso come le aziende

---

<sup>386</sup> S.N. NYECK, *Public Procurement Reform and Governance in Africa*, Dordrecht, Springer, p. 22 ss.

<sup>387</sup> A. WILLIAMS, P. LE BILLON, *Corruption, Natural Resources and Development: From Resource Curse to Political Ecology*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2017, p. 48 ss.

<sup>388</sup> A. MARKOVSKA, A. ADAMS, *Political corruption and money laundering: lessons from Nigeria* in *Journal of Money Laundering Control*, 2015, 18(2); Cfr. M. MUSTAPHA, *Corruption in Nigeria: Conceptual and empirical notes in Information, Society and Justice Journal*, 2010, 3(2), 165–175; A. GONZALEZ, *Poverty, oil and corruption: the need for a Quad-Sector Development Partnership (QSDP) in Nigeria's Niger Delta*. *Development Policy Review*, 2016, 34(4), 509–538.

siano state costrette a creare della *partnership* senza che venisse loro fornita alcuna spiegazione, che le scadenze per la recezione delle offerte siano state applicate in modo non uniforme e i criteri di qualificazione impiegati in modo discriminatorio, a vantaggio di alcune società.<sup>389</sup>

Ai fini di una compiuta disamina non può essere, poi, tralasciato come l'attore istituzionale principale nel settore sia la Nigerian National Petroleum Corporation<sup>390</sup> (NNPC), la compagnia petrolifera nazionale che controlla una vasta gamma di attività connesse al settore estrattivo. In linea di principio è possibile affermare come questa supervisioni tutte le assegnazioni da effettuarsi nell'area petrolifera.

Orbene, diverse azioni penali, intraprese ai sensi della Foreign Corrupt Practices Act statunitense, hanno rivelato come la corruzione possa infiltrarsi nelle procedure di contrattazione. Si pensi allo scandalo scoppiato nel 2008, quando Albert Jackson Stanley, a capo di Kellogg, Brown and Root,<sup>391</sup> una società di servizi petroliferi statunitense, si dichiarò colpevole di aver pagato circa 180 milioni di dollari in

---

<sup>389</sup> D. STEVEN, E. O'BRIEN, B. D. JONES, *The New Politics of Strategic Resources: Energy and Food Security Challenges in the 21st Century*, Washington DC, Brookings Institution Press, 2014, p. 102 ss.

<sup>390</sup> Dal sito della compagnia si può leggere «*The Nigerian National Petroleum Corporation (NNPC) is the state oil corporation which was established on April 1, 1977. In addition to its exploration activities, the Corporation was given powers and operational interests in refining, petrochemicals and products transportation as well as marketing. Between 1978 and 1989, NNPC constructed refineries in Warri, Kaduna and Port Harcourt and took over the 35,000-barrel Shell Refinery established in Port Harcourt in 1965. NNPC upstream operations are in joint partnerships with the major oil companies. These multi-national Exploration and Production (E & P) companies are operating predominantly in the on-shore Niger Delta, coastal offshore areas and lately in the deepwaters. As with many other developing countries, the multinationals in Nigeria had been operating under what is called a concession system, with NNPC being the concessionaire, while the companies are the operators. NNPC also is responsible for the management of the exploration bidding rounds for oil and gas.*»

<sup>391</sup> *United States v. Albert Jackson Stanley*, Court docket number: 08-cr-597.

tangenti a NNPC, al Ministero del Petrolio e ad altri funzionari governativi. La condotta corruttiva aveva la funzione di garantire alla società la stipula di quattro contratti, per un valore complessivo di oltre 6 miliardi di dollari, finalizzati alla costruzione di impianti di liquefazione del gas naturale nel Delta del Niger.<sup>392</sup>

I documenti emersi nel processo hanno illustrato come aspiranti contraenti abbiano utilizzato finte società di consulenza per inviare i pagamenti al governo, manipolando i sistemi finanziari della società al fine di acquisire un maggior quantitativo di denaro da distribuire, poi, tra i più alti rappresentanti del governo.<sup>393</sup>

Questo in quanto, ogni anno, NNPC assegna dei contratti di esportazione a società dedite al commercio internazionale di petrolio, a diverse società affiliate a NNPC e ad alcuni governi stranieri. I commercianti acquistano il greggio da NNPC al prezzo di mercato e lo vendono alle raffinerie e ad altri acquirenti in tutto il mondo. Allo stesso modo, NNPC assegna anche le licenze per importare prodotti petroliferi raffinati come benzina, cherosene e diesel.<sup>394</sup>

---

<sup>392</sup> R. MCCORMICK, *Anti-corruption in american history* in *The Journal of the Gilded Age and Progressive Era*, 2015, 14(3), 441-454; O. FADAIRO, A. LADELE, *Attitudes and Perception of Corrupt Practices among Public Officials in The Agricultural Sector in Southwestern Nigeria*, *Developing Country Studies*, 2014, 4(8), 1-8.

<sup>393</sup> J. K. ACHUA, *Anti-Corruption in Public Procurement in Nigeria: Challenges and Competency Strategies* in *Journal of Public Procurement*, 2011, 11(3), 323-353; D. AGBIBOA, *One step forward, two steps back: the political culture of corruption and cleanups in Nigeria* in *CEU Political Science Journal*, 2013, 8(3), 273.

<sup>394</sup> D. AGBIBOA, *Between Corruption and Development: The Political Economy of State Robbery in Nigeria*, in *Journal of Business Ethics*, 2011108(3), 325-345; Cfr. C. NWAPI, *Corruption vulnerabilities in local content policies in the extractive sector: An examination of the Nigerian Oil and Gas Industry Content Development Act*, 2010, 2015 in *Resources Policy*, 46, 92; O. BAKARE, I. OMOBITAN, *Government Spending, Corruption and Output Growth in Nigeria* in *European Scientific Journal*, 2016, 12(16), 291-312.

Queste transazioni di esportazione e importazione producono alti rendimenti e la mancanza di trasparenza che li circonda crea notevoli opportunità criminali. A seguito di un processo di pre-qualificazione per le licenze, non è chiaro in che modo vengono selezionati i vincitori o quanto valgano effettivamente tali contratti. In ogni caso, i rapporti stampa segnalano come i funzionari pubblici ricevano regolarmente pagamenti dalle società straniere coinvolte.<sup>395</sup>

Da questa analisi emerge un quadro certamente allarmante. La corruzione, coinvolgendo gli attori del settore pubblico e favorita dalla debolezza di questi, attraverso l'errata allocazione di fondi e concessioni è in grado di limitare le possibilità di guadagno del settore petrolifero nigeriano, premiando l'inefficienza. Il fenomeno danneggia, altresì, l'interesse nazionale, aumentando la quantità di ricchezza disponibile attraverso mezzi illeciti.

D'altra parte, un settore petrolifero perfettamente gestito può fare poco per l'ulteriore sviluppo nazionale se i ricavi che ne derivano continuano ad essere mal gestiti o impiegati in patologie corruttive. Non vi è dubbio che la gestione e l'allocazione delle entrate petrolifere richieda una supervisione molto maggiore rispetto a quella attuale, nonché un'analisi della disciplina anti-corruzione impiegata nel paese.

## **1.2. Il contesto normativo nigeriano**

Con riferimento agli impegni assunti a livello internazionale, non può essere tralasciato come la Nigeria sia firmataria sia della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC) sia della *African Union Convention on Preventing and Combating Corruption*, atti già ampiamente esaminati nel primo capitolo della presente trattazione. La Nigeria ha firmato l'UNCAC il 9 dicembre 2003 e la Convenzione

---

<sup>395</sup>A. BELLO, *Gift-Giving, Anti-Bribery Laws and the Nigerian Constitution: Matters Arising in Journal of African Law*, 2014 58(2), 278–302.

dell'Unione africana il 16 dicembre dello stesso anno, ratificandole poi rispettivamente nel 2004 e nel 2006.<sup>396</sup>

Dalla ratifica il paese ha compiuto numerosi passi in avanti per quanto riguarda l'attuazione delle disposizioni contenute in questi due accordi. Recependo le numerose istanze internazionali la Nigeria ha, infatti, elaborato una vasta gamma di strumenti legali progettati per porre un freno al dilagante fenomeno della corruzione; nello specifico questi hanno la funzione di regolamentare l'attività dei funzionari pubblici, prevenendo le relative sanzioni.

Ad ogni modo, considerato lo stato di corruzione sistemica in cui versa lo spazio pubblico e privato nigeriano, rimane un enigma il fatto che, benché presenti dettagliate e sofisticate leggi anti-corruzione e organismi *ad hoc*, il paese sia devastato da tale patologia.

Orbene, si deve considerare che l'attività anticorruzione viene svolta principalmente attraverso delle agenzie, tra le quali si annoverano The Independent Corrupt Practices and Other Related Offences Commission (ICPC); The Economic and Financial Crimes Commission (EFCC); The Code of Conduct Bureau (CCB); Technical Unit of Governance and Anti-Corruption Reform (TUGAR); The Nigeria Extractive Industry Transparency Initiative (NEITI); The Bureau of Public Procurement (BPP); Nigeria Financial Intelligence Unit (NFIU).

Ai fini della presente trattazione viene in rilievo soprattutto il ruolo svolto dalle prime due.

L'Independent Corrupt Practices and Other Related Offences Commission, creata il 29 settembre del 2000, ha il compito di ricevere la *notitia criminis*, indagare e perseguire le condotte.

---

<sup>396</sup> J. UDDOH, *Corruption Risks in Nigeria'S Defence and Security Establishments: An Assessment*, Bloomington, AuthorHouse, 2016, p. 48 ss.

Il ruolo dell'agenzia è stabilito nella sezione 6 (a-f) dell'ICPC Act 2000<sup>397</sup> «*To receive and investigate complaints from members of the public on allegations of corrupt practices, and, in appropriate cases, prosecute the offenders; to examine the practices, systems and procedures of public bodies and where such systems aid corruption, to direct and supervise their review; to instruct, advise and assist any officer, agency, or parastatal on ways by which fraud or corruption may be eliminated or minimized by them; to advise heads of public bodies of any changes in practice, systems or procedures compatible with the effective discharge of the duties of public bodies to reduce the likelihood or incidence of bribery, corruption and related offences; to educate the public on and against bribery, corruption and related offences; to enlist and foster public support in combating corruption*». Ciò premesso, la legge mira a sanzionare in generale le varie pratiche corruttive che coinvolgono funzionari pubblici domestici, mentre nulla dice con riguardo ai *foreign public officials*.

Nello specifico la figura del *domestic public official* coincide con «*any person employed or engaged in any capacity in the public service of the Federation, State or Local Government, public corporations or private company wholly or jointly floated by a government or its agency including the subsidiary of any such company whether located within or outside Nigeria and includes judicial officers serving in Magistrate or Customary Courts or Tribunals*».

La condotta considerata dalla legislazione in esame riguarda, invece, il comportamento di chi «*corruptly – (a) ask for, receives or obtains any property or benefit of any kind for himself or for any other person; or (b) agree or attempts to receive or obtain any property or (c) benefit of any kind for himself or for any other person, on account of (i)*

---

<sup>397</sup> *Corrupt practices and other related offences act 2000*, disponibile su <http://icpc.gov.ng/the-establishment-act/>.

*anything already done or omitted to be done, or for any favour or disfavour already shown to any person by himself in the discharge of his official duties or in relation to any matter connected with the functions, affairs or business of a Government department, or corporate body or other organisation or institution in which he is serving as an official; or (ii) anything to be afterwards done or omitted to be done or favour or disfavour to be afterwards shown to any person, by himself in the discharge of his official duties or in relation to any such matter as aforesaid, is guilty of an offence of Official corruption and is liable to imprisonment for seven (7) years».*

La condotta incriminatrice risulta, dunque, particolarmente estesa tanto da includere qualsiasi dazione o promessa al fine di ottenere una proprietà o un qualsiasi beneficio da parte di un pubblico ufficiale o altra persona; la sanzione prevista per tale fattispecie è di sette anni di detenzione.

Anche se la legge sembra concentrarsi maggiormente sugli atti di corruzione negli uffici pubblici, nelle istituzioni e negli enti parastatali, non trascurando di contemplare, altresì, pratiche corruttive commesse nelle transazioni commerciali private e nelle relazioni interpersonali tra individui e persone.

Nei procedimenti instaurati ai sensi di tale atto, non è necessario «(a) *any public officer counselled the commission of the offence; or (b) in the course of committing the offence the accused mentioned any particular public officer; or (c) (in a case to which sections 8,9, & 10 are relevant) the accused believed that any public officer would do, make or show he act, omission, favour or disfavour in question; or (d) the accused intended to give the property or benefit in question, or any part thereof, to a public officer».*



Per quanto concerne l'Economic and Financial Crimes Commission (EFCC), questo fu voluto dall'allora Presidente Olusegun Obasanjo, tre anni dopo la nascita dell'ICPC.

L'atto che regola l'attività dell'agenzia risale al 2004<sup>398</sup> e stabilisce come questa debba contrastare i reati economici e finanziari. A tal proposito «*The EFCC is empowered to prevent, investigate, prosecute and penalise economic and financial crimes and is charged with enforcing the provisions of other laws and regulations relating to economic and financial crimes including: money laundering, embezzlement, bribery, looting and any form of corrupt practices, illegal arms deals, smuggling, human trafficking, child labour, illegal oil bunkering, illegal mining, tax evasion, foreign exchange malpractices including counterfeiting of currency, theft of intellectual property and piracy, open market abuse, dumping of toxic wastes, and prohibited goods*».

L'EFCC è anche responsabile di identificare, rintracciare, congelare, confiscare o sequestrare i proventi derivanti da attività terroristiche. L'agenzia ospita la Nigerian Financial Intelligence Unit (NFIU) che, incaricata della raccolta delle segnalazioni di transazioni sospette (STR) da parte di istituzioni finanziarie e non, analizza i dati e provvede a diffonderle a tutte le agenzie governative e altre unità finanziarie di *intelligence* di tutto il mondo.<sup>399</sup>

Sebbene la varietà degli strumenti predisposti a livello interno per il contrasto alla corruzione confermi direttamente l'allarmante situazione della *grand corruption* in Nigeria, viene spontaneo interrogarsi su quale siano gli elementi che impediscono a tale quadro normativo di

---

<sup>398</sup>Articolo 46, EFCC Establishment Act (2004), disponibile su <https://efccnigeria.org/efcc/>.

<sup>399</sup> E. ADOMI, C. ESHARENANA, *Frameworks for ICT Policy: Government, Social and Legal Issues: Government, Social and Legal Issues*, Delta State University, IGI Global, 2010, p. 107.

funzionare compiutamente. Secondo parte della dottrina, le leggi sulla corruzione in Nigeria sono state sapientemente elaborate, avendo il problema della corruzione nulla a che fare con il meticoloso lavoro di redazione delle disposizioni.<sup>400</sup>

La lotta a tale fenomeno, soprattutto in un paese come la Nigeria, dove è endemica, pervasiva e radicata, deve coinvolgere non soltanto la creazione di agenzie indipendenti o l'aspetto legislativo, che risulta comunque fondamentale; per essere efficace, un regime anticorruzione, deve richiedere l'adozione di strategie sfaccettate e multilivello che affrontino i problemi strutturali e sociali sottostanti, quelli più intimamente legati alle condotte criminose.

La lotta alla corruzione fallisce in quanto condotta soltanto su un fronte, quello della legge penale e della dimensione esecutiva, mancando di contemplare le violazioni dei diritti umani subite dagli abitanti. Invero, ciò che desta maggiore preoccupazione è la risposta da parte dell'opinione pubblica e la poca consapevolezza dei cittadini in merito alle conseguenze prodotte dalla dinamica corruttiva: *«Corruption thrives in Nigeria because society sanctions it. No Nigerian official would be ashamed, let alone condemned by his people because he or she is accused of being corrupt. The same applies to outright stealing of government or public money or property. On the contrary, the official will be hailed as being smart. He would be adored as having 'made it'; he is a 'successful man.' And any government official or politician who is in a position to enrich himself corruptly but failed to do so will, in fact, be ostracized by his*

---

<sup>400</sup> F. OMOTOSO, *Corruption, Private Accumulation and Problem of Development in Nigeria*, in *The Social Sciences*, 1 (4), 2006, 335-343.

*people upon leaving office. He would be regarded as a fool, or selfish, or both.»*<sup>401</sup>

Altro elemento che viene contestato attiene alla lungaggine dei processi e alla circostanza che, più che concludersi con una sentenza di condanna ad una pena detentiva, i procedimenti conducono ad accordi di patteggiamento. L'instaurazione del processo avrebbe, quindi, un mero scopo simbolico più che il concreto fine di rendere punibili gli atti corruttivi.<sup>402</sup> Che la procedura di patteggiamento costituisca uno dei maggiori ostacoli alla lotta contro la corruzione in Nigeria è, altresì, messo in luce da Human Rights Watch. La ONG, da sempre in prima linea nella difesa dei diritti umani, ha menzionato una serie di casi che hanno coinvolto Tafa Balogun, l'Ex Capo della polizia, Lucky Igbinedon, l'Ex Governatore dello Stato di Edo, Diepreye Alamiyesiegha, l'Ex Governatore del ricco Stato petrolifero di Bayelsa e Capo Olabode George, il Presidente dell'Autorità dei Porti nigeriana, annoverandoli tra i principali patteggiamenti che hanno comportato il venir meno di alcune delle più gravi accuse di corruzione internazionale.<sup>403</sup>

Attraverso il patteggiamento, i funzionari accusati di aver ricevuto tangenti in cambio di concessioni, si limitano a rinunciare a una parte di quanto gli è stato versato, sfuggendo in questo modo alle più afflittive pene detentive. Ciò contribuisce a lanciare un segnale sbagliato alla comunità nigeriana che vede ancora, come

---

<sup>401</sup> J. K. ACHUA, *Anti-Corruption in Public Procurement in Nigeria: Challenges and Competency Strategies* in *Journal of Public Procurement*, 2011, 11(3), 323–353.

<sup>402</sup> L. A. LOW, K. SPRANGE, M. BARUTCISKI, *Global anti-corruption standard and enforcement: Implications for energy companies*, in *The Journal of World Energy Law & Business*, Volume 3, Issue 2, 1 July 2010, Pages 166–213.

<sup>403</sup> Human Rights Watch Report 2014, disponibile su <http://www.hrw.org/world-report/2014/country-chapters/nigeria?page=2>.

particolarmente redditizio e poco rischioso, essere implicati in fenomeni di corruzione.

Un altro elemento che è messo in luce dalla ONG nigeriana, la Socio-Economic Rights and Accountability Project (SERAP), è che i governi non sono realmente impegnati nel fornire alle agenzie anti-corruzione tutti gli strumenti, finanziari e non, di cui queste hanno bisogno per operare, impendendo loro di svolgere l'attività di contrasto in modo indipendente ed efficace. In altre parole, strutture e agenzie anti-corruzione assurgerebbero a veri e propri espedienti, impiegati dal governo nigeriano per attirare fondi di investimento da parte di società straniere, sebbene, allo stato attuale, non emerga alcuna volontà politica effettiva di sostenere e alimentare progetti di legalità.<sup>404</sup>

### **1.3. L'implementazione degli standard EITI**

L'implementazione dei criteri EITI in Nigeria è stata avviata nel 2004 con il lancio della *Nigerian Extractive Transparency Initiative* (NEITI), divenuta legge nel 2007, sebbene lo Stato abbia ottenuto la qualifica di "EITI compliant" solo nel 2011.<sup>405</sup>

Il paese ha preso parte, altresì, al progetto pilota lanciato da EITI sulla *beneficial ownership* (trasparenza organizzativa) che ha portato NEITI a discutere, con il Dipartimento delle risorse petrolifere, l'apertura al pubblico dei registri nazionali da cui sono stati estrapolati i dati riportati sulla trasparenza organizzativa.

Non è vi è dubbio come, allo stato attuale, NEITI costituisca una parte fondamentale del programma di riforma, tanto da essere considerata un modello assoluto nel contesto più ampio e globale dell'EITI.

---

<sup>404</sup> K. OLANIYAN, *Corruption and Human Rights Law in Africa*, Oxford, Bloomsbury Publishing, 2014, p. 258.

<sup>405</sup> D. STEVEN, E. O'BRIEN, B. D. JONES, *The New Politics of Strategic Resources: Energy and Food Security Challenges in the 21st Century*, Washington DC, Brookings Institution Press, 2014, p. 102 ss.

All'interno di NEITI svolge un ruolo fondamentale la *National Stakeholder Working Group* (NSWG), l'organo istituzionale che ha il compito di formulare politiche, programmi e strategie per l'attuazione del mandato NEITI.<sup>406</sup> Esso mira a creare una piattaforma di dialogo tra tutti i soggetti coinvolti nel settore energetico, permettendo ai governi e alla società civile, media compresi, di interagire e trovare una linea comune su questioni relative alla trasparenza.<sup>407</sup>

NEITI è stata, peraltro, rafforzata nel giugno 2005 grazie all'introduzione di un Comitato direttivo, al quale prendono parte ulteriori membri della società civile e che è stato ideato al fine di colmare alcune delle carenze del NSWG.<sup>408</sup>

Per comprendere quali siano stati gli effetti di NEITI in Nigeria occorre brevemente richiamare alcuni degli obiettivi comuni ad EITI e NEITI.

Come già precedentemente rilevato, l'*Extractive Industries Transparency Initiative* mira a rafforzare la *governance* migliorando la trasparenza e la responsabilità nel settore dell'energia, tenendo anche conto di eventuali responsabilità del governo. Un'altra sezione intitolata "Benefici EITI" prende atto di tre vantaggi connessi alla trasparenza: «*a signal of improved investment climate, stronger accountability and good governance, and greater political and economic stability. 2. Benefits to companies and investors: mitigating political and reputational risks, curbing political instability caused by*

---

<sup>406</sup> J. RUNGE, J. SHIKWATI, *Geological Resources and Good Governance in Sub-Saharan Africa: Holistic Approaches to Transparency and Sustainable Development in the Extractive Sector*, Washington DC, CRC Press, 2011, p. 145 ss.

<sup>407</sup> O. OBASANJO, *Nigeria: From pond of corruption to island of integrity*, Lecture Delivered at the 10th Anniversary Celebration of Transparency International Berlin, 2003, p. 16.

<sup>408</sup> D. E. AGIBOA, *The corruption-underdevelopment Nexus in Africa: Which way Nigeria?* in *Journal of Social Political and Economic Studies*, 34(5), 2010, pp. 474-509.

*opaque governance; transparent payments to a government can help demonstrate the contribution of their investment. 3. Benefits to civil society from increasing the amount of information in the public domain about those revenues that governments manage on behalf of citizens, thereby making governments more accountable».*<sup>409</sup>

Orbene gli obiettivi di EITI e NEITI implicano tre elementi primari: (1) migliore trasparenza, (2) migliore *governance* (anche in termini di equo processo) e (3) maggiore responsabilità. A questi si aggiungono alcuni elementi secondari: promuovere la crescita e ridurre la povertà, oltre a frenare l'instabilità politica, migliorare la reputazione delle aziende, incrementare i risultati dello sviluppo. L'iniziativa in esame, partendo dal presupposto che sussiste un'incredibile sfiducia nel sistema, si impegna a ripristinare un clima di aspettativa positivo, attraverso un dialogo e una maggiore trasparenza nel settore.<sup>410</sup>

A tale riguardo i successi dell'iniziativa sono evidenti, ancorché non coincidano perfettamente con il mandato e con gli obiettivi fondamentali contemplati da EITI; in ogni caso risulta difficile stabilire se, e in che modo, NEITI abbia contribuito a creare una *governance* più evoluta e ad incrementare la qualità di vita degli abitanti del territorio.

Secondo alcuni autori è innegabile che l'iniziativa abbia costituito un *input* importante ai fini di una riforma nella regolamentazione del settore petrolifero. Fornendo ai protagonisti della scena politica, per la prima volta, una panoramica del sistema, o almeno di una parte del sistema, NEITI aiuta a raccogliere tutte le informazioni necessarie per accrescere una consapevolezza sui rischi di corruzione nel settore *de*

---

<sup>409</sup> EITI International Secretariat, *Benefits from Implementing EITI*, consultabile su <https://eiti.org/benefits>.

<sup>410</sup> B. HUGBA, *An Examination of the Good Governance Legal Framework of Nigeria Extractive Industry Transparency Initiative (NEITI) Act 2007*, in *Law and Development Review*, 2016, vol. 9, no. 1, pp. 201-222.

quo. In particolare, la pubblicazione degli *audit*, che va dai primi anni 2000 fino al 2017, mostra una presa di posizione senza precedenti. Come rilevato «*One of the most important aspects of the audit's success was their holistic approach: seeking to view all aspects of Nigeria's oil industry through a financial audit, a process audit, and a physical audit, and then joining the dots*». <sup>411</sup>

Ciò detto, sebbene abbia avuto un'importante funzione divulgatrice, NEITI sembra aver fallito nell'obiettivo di rafforzare l'impegno da parte della società civile. Una premessa chiave di EITI consisteva proprio nel convincimento che la trasparenza sia deputata a stimolare i cittadini affinché questi assumano una netta posizione, chiedendo che i propri governanti siano chiamati a rispondere delle condotte corruttive e conseguentemente sanzionati. In ciò NEITI sembra aver fallito.

Invero, durante una conferenza tenuta ad Abuja nel settembre 2008, l'allora Presidente nigeriano Yar'Adua aveva posto ulteriori sfide, commentando come attraverso NEITI si potessero monitorare i flussi di petrolio trafugati nelle aree di conflitto e riciclati nel mercato internazionale. Riferendosi alla campagna "*Blood Diamonds*", aveva affermato «*The Nigerian experience shows that there is a sense in which we can talk of Blood Oil*». <sup>412</sup>

Si deve, peraltro, evidenziare come siano cinque le aree chiave delineate da NEITI: «(1) *developing a revenue-flow interface among government agencies*; (2) *improving Nigeria's oil and gas metering infrastructure*; (3) *developing a uniform approach to cost determination*; (4) *building human and physical capacities of critical*

---

<sup>411</sup> N. SHAXSON, *Nigeria's extractive industries transparency initiative: Just a glorious audit?*, 2009, London, Chatham House, p. 64 ss.

<sup>412</sup> C. TAN, J. FAUNDEZ, *Natural Resources and Sustainable Development: International Economic Law Perspectives*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2017, p. 17 ss.

*government agencies and (5) improving overall governance of the oil and gas sector».*

Benché l'importanza di tali raccomandazioni sia indiscussa, il problema risiede nella loro effettiva attuazione ed implementazione. Appaiano, in tal senso, pregnanti le parole di alcuni studiosi «*NEITI had some profound standards but there has been little implementation and remediation. It seems to be just a game – nothing happened – I'm just starting to realize it. The only thing I can identify is that we know a bit more about what has been going on in the oil industry – this transparency is good – we get a sense of how some people make their money; it throw up some issues, but it has created a sense of how difficult real reform will be. Anyway, in terms of implementation it hasn't taken us very far from where were we are towards the goal of sustainable development. But it is positive. A whole lot has been spoiled over the last fifty years and it won't be fixed overnight. Fixing requires*».<sup>413</sup>

## **2. Corruzione internazionale nel settore energetico in Etiopia**

### **2.1. Il cammino dell'Etiopia verso la sostenibilità energetica**

Con una superficie di 1 milione 104 mila chilometri quadrati e 100 milioni di abitanti, l'Etiopia rappresenta il secondo Stato con il più alto tasso di popolazione del continente africano dopo la Nigeria.

Le abbondanti risorse naturali, gli ambiziosi obiettivi di elettrificazione e le politiche ecologiche costituiscono una combinazione apparentemente perfetta per gli investitori del settore

---

<sup>413</sup> B. HUGBA, *An Examination of the Good Governance Legal Framework of Nigeria Extractive Industry Transparency Initiative (NEITI) Act 2007*, in *Law and Development Review*, 2016, vol. 9, no. 1, pp. 201-222.



delle energie rinnovabili.

Orbene si registra come, nell'ultimo decennio, lo Stato africano abbia raggiunto significativi traguardi, riconosciuti a livello internazionale. Gran parte degli obiettivi fissati nei *Millennium Development Goals* dalle Nazioni Unite sono stati realizzati o, quantomeno, implementati. Con riferimento al primo obiettivo “*Eradicate Extreme Poverty and Hunger*” si segnala una riduzione del numero di abitanti che vivono in situazioni di povertà estrema. La percentuale di coloro che si trova al di sotto della soglia di povertà è diminuita, passando dal 45,5% al 38,7% nel 2004/05 ed arrivando al 29,6% nel 2011.<sup>414</sup> Tuttavia, sebbene dal 2005 al 2016 il tasso di crescita annuale del Pil sia stato dell'11%, stima che ha reso Addis Abeba l'economia in più rapida crescita della regione, il paese rimane ancora uno dei più poveri al mondo con un reddito *pro capite* di 660 dollari.<sup>415</sup>

Un'attenzione particolare va attribuita al perseguimento del goal numero 7 “*Ensure Environmental Sustainability*”, che richiede al paese di integrare i principi dello sviluppo sostenibile nelle politiche e nei programmi nazionali e di contenere la perdita di importanti risorse ambientali.<sup>416</sup> A tal fine, attraverso la strategia a medio termine (GTP) e la strategia *Climate Resilient Green Economy* (CRGE)<sup>417</sup>, l'Etiopia

---

<sup>414</sup> M. BESADA, D. HANY, M. POLONENKO, C. LEAH, M. AGARWAL, *Did the Millennium Development Goals Work?: Meeting Future Challenges with Past Lessons*, Bristol, Policy Press, 2017, p. 84 ss.; Cfr. C. MUTASA, M. PATERSON, *Africa and the Millennium Development Goals: Progress, Problems, and Prospects*, London, Rowman & Littlefield, 2015.

<sup>415</sup> J. PLUMMER, *Diagnosing Corruption in Ethiopia: Perceptions, Realities, and the Way Forward for Key Sectors*, Washington DC, World Bank Publications, 2012, p. 4 ss.

<sup>416</sup> R. LÓPEZ, M. A. TOMAN, *Economic Development and Environmental Sustainability: New Policy Options*, Oxford, OUP Oxford, 29 giu 2006, p. 307 ss.

<sup>417</sup> Nel preambolo del documento si legge «*Both the government and the International Monetary Fund expect Ethiopia's economy to continue as one of the world's fastest growing over the coming years. Building on its positive recent development record, Ethiopia intends to reach middle-income status before 2025. As*

ha compiuto significativi passi in avanti nel contemplare i principi dello sviluppo sostenibile all'interno delle sue scelte nazionali. In particolare la CRGE si pone come obiettivo precipuo la mitigazione dei cambiamenti climatici, attraverso una diminuzione delle emissioni che dovranno, entro il 2030, rispettare la soglia di 150 Mt CO<sub>2</sub>. La strategia contempla, altresì, un vasto programma volto a favorire la sostituzione dei combustibili per uso domestico con risorse meno inquinanti, come il biogas, mediante l'ausilio di una distribuzione territoriale di appositi macchinari.<sup>418</sup>

L'iniziativa istituisce, altresì, un meccanismo finanziario nazionale denominato “*CRGE Facility*”, ideato con lo scopo di mobilitare e accedere ad una serie di fonti di finanziamento nazionali e internazionali, sia pubbliche che private, al fine di supportare gli organismi istituzionali impegnati nell'attuazione della strategia. Benché, allo stato attuale, siano coinvolti nel progetto solo l'Autorità per la protezione dell'ambiente (che nel 2013 è stata sostituita dal Ministero dell'ambiente), l'*Ethiopian Development Research Institute*,

---

*set forth in the Growth and Transformation Plan (GTP), reaching this goal will require boosting agricultural productivity, strengthening the industrial base, and fostering export growth. As a responsible member of the world, Ethiopia is also aware of the important role that developing countries play in fighting climate change, and has consequently taken on a constructive role in international climate negotiations. Ethiopia's ambition to become a “green economy front-runner” is an expression of its potential for and belief in a sustainable model of growth».*

<sup>418</sup> A tal proposito viene stabilito «*Besides the agricultural initiatives to reduce the pressure on forests (see above), the CRGE initiative has prioritised two strategies that could help to develop sustainable forestry and reduce fuelwood demand: Reduce demand for fuelwood via the dissemination and usage of fuel-efficient stoves and/or alternative-fuel cooking and baking techniques (such as electric, LPG, or biogas stoves) leading to reduced forest degradation, Increase afforestation, reforestation, and forest management to increase carbon sequestration in forests and woodlands. These initiatives would result in an increased storage of carbon in Ethiopia's forests, provide a basis for sustainable forestry, and even allow the forestry sector to yield negative emissions, i.e., store more carbon in growing forests than are emitted from deforestation and forest degradation».*

sei ministeri e diverse agenzie governative, è prevista la creazione di ulteriori istituzioni *ad hoc*; ciò a testimonianza di come il governo abbia preso sul serio il processo di transizione energetica.<sup>419</sup>

Con l'obiettivo di incrementare il progetto di crescita a tutti i livelli, nel 2017 il governo ha aperto il mercato dell'energia agli investitori internazionali. Lo Stato ha assunto le vesti di un vero e proprio *partner*, disponibile a supportare gli investimenti e ad offrire generosi incentivi finalizzati alla rapida costruzione di infrastrutture energetiche. A novembre dello stesso anno il Primo ministro etiope, Hailemariam Desalegn, ha lanciato il Programma di elettrificazione nazionale, con l'obiettivo di fornire servizi elettrici a tutta la popolazione entro il 2025, alla stregua di quanto statuito dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile.<sup>420</sup>

Orbene, l'iniziativa delle Nazioni Unite contempla, tra gli obiettivi da raggiungere entro il 2030, quello di: garantire l'accesso a servizi energetici che siano convenienti, affidabili e moderni; aumentare considerevolmente la quota di energie rinnovabili nel consumo totale di energia; raddoppiare entro il 2030 il tasso globale di miglioramento dell'efficienza energetica; accrescere la cooperazione internazionale per facilitare l'accesso alla ricerca e alle tecnologie legate all'energia pulita; migliorare le tecnologie per fornire servizi energetici moderni e sostenibili, specialmente nei paesi meno sviluppati, nei piccoli Stati insulari e negli Stati in via di sviluppo senza sbocco sul mare, conformemente ai loro rispettivi programmi di sostegno.<sup>421</sup>

---

<sup>419</sup> G. NHAMO, D. GODWELL, U. MJIMBA, B. VUYO, *Sustainability, Climate Change and the Green Economy*, Africa Institute of South Africa, 2017, p. 165 ss.

<sup>420</sup> G. MONDAL, MD. H. ALAM, T. GEBREMESKEL, V. ABITI GETANEH, G. GEBREHIWOT, C. KIFLOM, C. RINGLER, *Ethiopian universal electrification development strategies*, Washington DC, International Food Policy Research Institute, 2018.

<sup>421</sup> C. LOPES, A. HAMDOK, A. ELHIRAIKA, *Macroeconomic Policy Framework for Africa's Structural Transformation*, Heidelberg, Springer, 2017, p. 25 ss.

Il Programma, messo a punto dal governo etiope e attuativo dei principi sopra menzionati, è stato lanciato all'interno della cornice del *Mission Electrification Workshop*, organizzato in *partnership* con la Banca mondiale. La conferenza, tenutasi ad Addis Ababa nel maggio del 2017, ha riunito esperti internazionali e delegazioni da tutto il continente africano al fine di definire le *best practices*, di condividere le reciproche esperienze e riflettere in modo congiunto sulle sfide comuni. In tale occasione il segretario della United Nations Economic Commission for Africa, Hamdok, ha dichiarato «*Achieving the African Union's Agenda 2063 and fulfilling the Sustainable Development Goals will require that we demand more from an energy source that has historically been linked to economic growth on the continent*».

Sulla stessa linea d'onda si è mostrata anche la World Bank che, mediante Laura Tuck, Vicepresidente del Gruppo per lo Sviluppo Sostenibile, ha tenuto a specificare «*Our mission at the World Bank Group is to help eliminate extreme poverty and boost shared prosperity. We can only achieve these goals if our clients have universal access to electricity and to a secure and stable power supply*».<sup>422</sup>

Emerge, quindi, come accesso universale ai servizi elettrici e modernizzazione dell'economia debbano andare di pari passo, essendo gli obiettivi da raggiungersi entro il 2025.

Per comprendere compiutamente le potenzialità del programma si deve considerare come l'Etiopia sia caratterizzata da un contesto energetico unico. Il paese è il secondo in Africa per capacità installata e disponibile (4.200 megawatt), nonché rinnovabile (idroelettrica, ma

---

<sup>422</sup> *Addis Ababa to host 6th World Hydropower Conference*, disponibile su <https://uneca.org/stories/addis-ababa-host-6th-world-hydropower-conference>.

con 50.000 megawatt di potenziale solare, eolico e geotermico).<sup>423</sup>

Peraltro, esso presenta un *surplus* di produzione (con esportazioni già effettive), e negli scorsi anni ha dato il via ad uno dei piani di elettrificazione di maggior successo, con l'estensione dell'infrastruttura al 60% del Paese (circa 80% della popolazione), mentre il 10% della popolazione è servito da tecnologie *off-grid*.<sup>424</sup>

Orbene, per operare nel territorio, gli investitori devono interfacciarsi con una serie di organi statali tra i quali il Ministero dell'acqua, dell'irrigazione e dell'elettricità che controlla il settore e definisce la politica energetica; Il Comitato per gli appalti che stabilisce le linee guida per l'assegnazione di contratti, licenze e tariffe elettriche; l'Autorità per l'energia (AEA), creata nel 2004, che svolge attività di regolamentazione ed è responsabile dell'emissione di permessi e licenze di investimento per la trasmissione e la distribuzione di energia; l'*Ethiopian Electric Power* (EEP), agenzia chiamata a comunicare e ad interfacciarsi con gli operatori privati interessati all'acquisto di energia; e infine l'*Etiopia Electric Utility* (EEU), responsabile della rete di distribuzione.<sup>425</sup>

Posto che gli investimenti privati nel settore energetico rappresentano un fenomeno relativamente nuovo per Etiopia, la regolamentazione è in continua evoluzione. Con lo scopo di favorire gli investimenti di capitale, negli ultimi cinque anni il governo ha riformato e introdotto una nuova legislazione per il settore *de quo*.

Nello specifico tale normativa include la *Geothermal Resources*

---

<sup>423</sup> G. KEBBEDE, *Environment and Society in Ethiopia*, Washington DC, Taylor & Francis, 2016, p. 121 ss.

<sup>424</sup> B. YIMER, *Alternative energy sources to combat climate change: Biogas production using cost effective material*, Hamburg, Anchor Academic Publishing, 2014, p. 6.

<sup>425</sup> M. MAPAKO, A.MBEWE, *Renewables and Energy for Rural Development in Sub-Saharan Africa*, London, Zed Books Ltd., 2013, p. 45 ss.

*Development Proclamation* del 2016<sup>426</sup> che stabilisce una struttura per lo sviluppo delle risorse geotermiche, l'*Energy Proclamation* del 2013<sup>427</sup> che regola tutti i progetti aventi ad oggetto l'implementazione dell'energia rinnovabile; il *Public-Private Partnership Proclamation*<sup>428</sup> del 2018 che mira a facilitare gli investimenti privati in importanti opere infrastrutturali, incluso il settore energetico.

La riforma in atto prevede che, agli investitori di energie rinnovabili, debbano essere garantite delle vantaggiose agevolazioni fiscali, le quali variano a seconda della regione. Tra queste anche la *tax holiday*, compresa tra cinque e sette anni, nonché le esenzioni dalle tasse d'importazione. In aggiunta, ai progetti da realizzarsi nelle regioni periferiche, sono concessi incentivi ancora più convenienti.

Ciò detto, con il Programma di elettrificazione nazionale si vuole compiere un ulteriore passo in avanti per quel che riguarda la transizione energetica e il raggiungimento degli scopi di sviluppo sostenibile.

Il cambiamento strutturale, che suddetta strategia del governo mira a realizzare, riguarda il passaggio dall'estensione della rete alla fornitura di servizi. Nello specifico il Piano mira ad attuare la transizione energetica, assicurando la fornitura dei servizi di rete a tutto il paese, dando priorità a strutture ospedaliere e scolastiche.

A tal fine, a differenza di altri Stati, l'Etiopia ha adottato un approccio

---

<sup>426</sup> *Geothermal Resources Development Proclamation No. 981*, disponibile su [http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p\\_lang=en&p\\_isn=103970&p\\_count=2&p\\_classification=22](http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=103970&p_count=2&p_classification=22).

<sup>427</sup> *Energy Proclamation no. 810/2013* disponibile su <https://chilot.files.wordpress.com/2014/09/proclamation-no-810-2013-energy-proclamation.pdf>.

<sup>428</sup> *Public-Private Partnership Proclamation No. 1076/2018* disponibile su <https://www.mtalawoffice.com/legal-updates/entry/the-public-private-partnership-proclamation>.

programmatico ed olistico, che la porta ad interfacciarsi e a dialogare con *stakeholders* del settore; con riguardo alle istituzioni finanziarie internazionali è richiesto di coordinare le attività per evitarne la frammentazione e duplicazione, in linea con quanto enucleato nella Dichiarazione di Parigi del 2005 sull'efficacia degli aiuti allo sviluppo.<sup>429</sup>

Il Programma coinvolge, di fatto, tutti gli attori attraverso l'individuazione delle responsabilità di ciascuno di essi in ordine alla pianificazione, regolamentazione, ed implementazione delle attività. A tal fine si sta procedendo con la creazione di una direzione generale per l'elettrificazione, avente il ruolo di indirizzare e monitorare tutti gli aspetti e le attività del programma; questa dovrà, poi, riferire a un Comitato direttivo interdisciplinare formato dai principali ministeri, il quale sarà chiamato a rimuovere, in tempi brevi, gli ostacoli all'implementazione, assicurando così l'ottima riuscita dell'iniziativa sia sul piano economico che su quello sociale.

## **2.2. Il rischio di corruzione internazionale**

La presenza di una politica molto attiva, imperniata sulla capacità di attrarre flussi di capitali esteri nel settore delle rinnovabili, alimenta la preoccupazione per episodi di corruzione transnazionale.

Aumentare la capacità elettrica per il paese significa, infatti, assegnare contratti, appalti e concessioni dall'ingente valore. Si pensi agli enormi flussi di denaro che hanno interessato i recenti investimenti impiegati nella costruzione di pale eoliche e di grandi dighe idroelettriche. Non deve destare stupore come i rischi di corruzione

---

<sup>429</sup> MONDAL, MD. H. ALAM, T. GEBREMESKEL, V. ABITI GETANEH, G. GEBREHIWOT, C. KIFLOM, C. RINGLER, *op. cit.*, p. 24.

che accompagnano i grandi investimenti rappresentino la minaccia più importante per sviluppo del settore energetico dell’Etiopia.

La corruzione nel settore potrebbe manifestarsi sia attraverso la *petty corruption* che mediante la *grand corruption*, inficiando la regolarità dei contratti di appalto; ciò risulterebbe favorito dal contesto normativo etiope caratterizzato da sistemi di monitoraggio e *governance* particolarmente deboli.<sup>430</sup>

Data l’enorme quantità di risorse presenti, emerge la necessità di garantire che le istituzioni, che sovrintendono al settore energetico, non siano implicate nel pagamento di tangenti; ciò in considerazione del fatto che il paese presenta un alto indice di corruzione rinvenibile ad ogni livello.

Peraltro, anche la complessità della burocrazia contribuisce a creare quel terreno fertile che permette ai funzionari di aggirare le regole e di ricevere ingenti somme di denaro in cambio dell’assegnazione di appalti.

Non restano immuni a questo sistema i numerosi investitori stranieri attratti dall’abbondanza delle risorse naturali del paese; di questi, il 32% afferma si sia prestato, almeno una volta, a logiche corruttive per mantenere il *business* e continuare ad operare nel territorio.<sup>431</sup>

Sebbene sia innegabile che governo abbia compiuto molteplici sforzi per combattere la corruzione, per esempio richiedendo ai funzionari statali di pubblicare il loro stato patrimoniale, la diffusione del reato *de quo* rimane un problema significativo. Che la politica anticorruzione nazionale non sia stata efficacemente attuata trova

---

<sup>430</sup> G. DEMUIJNCK, H. NGNODJOM, *Public-Private Partnerships and Corruption in Developing Countries: A Case Study in Business and Professional Ethics*, In.I. Journal, 2011.

<sup>431</sup> J. PLUMMER, *Diagnosing Corruption in Ethiopia: Perceptions, Realities, and the Way Forward for Key Sectors*, Washington DC, World Bank Publications, 2012, p. 4 ss.



riscontro in una serie di dati; si consideri che il 43% degli etiopi ritiene che la corruzione sia aumentata nel paese nell'anno 2017 e ben il 64% ritiene, altresì, che gli sforzi del governo per contrastare la corruzione non abbiano sortito alcun effetto.<sup>432</sup>

Peraltro, non può essere tralasciato il ruolo chiave che la società civile è chiamata a svolgere in un contesto come quello etiope.

Orbene, in assenza di una penetrante supervisione e di una partecipazione pubblica, il rischio di corruzione nel settore energetico è suscettibile di aggravarsi notevolmente, poiché i rappresentanti del governo e i *public officials* si sentono liberi di commettere atti di corruzione senza essere messi in discussione dalla comunità.

In tan senso la società civile potrebbe farsi carico della responsabilità di monitorare i dati disponibili, sebbene l'accesso alle informazioni sia particolarmente complesso a causa di una disciplina poco garantista e restrittiva.<sup>433</sup> Si tratta di uno scenario auspicabile ma di difficile realizzazione, posto che l'ambiente ostile e instabile fa sì che la comunità si astenga sovente dal formulare critiche. In effetti, si possono rintracciare le attività di un numero esiguo di gruppi che si interessano a questioni relative ai rischi legati alla costruzione di impianti e dighe idroelettriche in Etiopia.

In aggiunta va considerato come le comunità locali non abbiano, di fatto, alcuna opportunità di partecipare alla creazione o alla redazione di progetti che siano suscettibili di impattare l'ambiente. Si tratta di una carenza da non sottovalutare, se si pensa che la partecipazione dei cittadini negli affari pubblici sia in grado di promuovere e favorire decisioni "sostenibili", permettendo ai locali di entrare a far parte di

---

<sup>432</sup> Transparency International, *Ethiopia: Corruption Perception Index*, disponibile su <https://www.transparency.org/country/ETH>.

<sup>433</sup> J. P. NGUEMEGNE, *Corruption and Human Development in Africa*, Bloomington, Xlibris Corporation, 2011, p. 215 ss.

un processo decisionale chiave. Ciò potrebbe contribuire ad incrementare la legittimità delle decisioni, nonché il livello di trasparenza e responsabilità.

### **2.3. Il contesto normativo etiope**

Al fine di ridurre sensibilmente i rischi di corruzione e, in generale, le condotte criminose suscettibili di inficiare l'efficacia del settore energetico nel paese, si richiede l'intervento di un solido quadro legislativo che offra sufficienti disincentivi alle pratiche corruttive. L'approccio normativo, adottato dall'Etiopia, include disposizioni volte a regolare gli investimenti da parte di società straniere, nonché regolamenti amministrativi che incoraggiano procedure di appalto competitive, affinché non siano assegnati contratti direttamente a imprese favorite.

Con riferimento alla disciplina anticorruzione si rileva come, nel 2005, il codice penale del paese sia stato significativamente riformato al fine di introdurre articoli che contemplassero, in modo specifico ed esaustivo, il reato di corruzione. L'introduzione, all'interno dell'ordinamento penale, di un riferimento chiaro ed esplicito alla *grand corruption*, ha fatto sì che l'80% delle indagini nel paese siano, ad oggi, concentrate sulla ricostruzione di questi fenomeni.<sup>434</sup>

Nel 2010, l'Etiopia ha approvato l'*Asset Declaration and Registration Proclamation*,<sup>435</sup> che richiede ai funzionari e impiegati governativi di dichiarare e dare conto del loro assetto patrimoniale; al contempo è stata rafforzata la normativa che assicura una maggiore protezione ai *whistleblowers*, siano essi appartenenti al settore pubblico che al settore privato.

---

<sup>434</sup> G. KEFFYALEW, *Transforming Ethiopia calls for commitment to laws, regulations and procedures in The Ethiopian Observatory*, 2017, p. 67 ss.

<sup>435</sup> *The Asset Declaration and Registration Proclamation*, No. 668/2010.

Con riferimento agli impegni assunti a livello sovranazionale, si segnala come nel 2003 l'Etiopia abbia firmato, ma non ancora ratificato, l'*African Union Convention on Preventing and Combating Corruption*. Come noto tale strumento mira a criminalizzare la corruzione domestica e internazionale, l'abuso di potere da parte dei pubblici ufficiali, il traffico di influenze, l'arricchimento illecito, il riciclaggio di denaro e l'occultamento di proprietà.

L'Etiopia ha, poi, ratificato la *United Nations Convention against Corruption* nel 2007, ribadendo recentemente il suo impegno ad attuarne le disposizioni. In effetti, si segnala come il paese abbia più volte aggiornato la disciplina anticorruzione, al fine di sottoporre anche il settore privato alla giurisdizione della *Federal Ethics and Anti-Corruption Commission*.<sup>436</sup>

Con riguardo alla normativa sugli investimenti, sono state fissate specifiche condizioni che le compagnie straniere devono rispettare per poter investire in Etiopia. Tra i requisiti si segnala la presenza di un capitale minimo di 200.000 dollari per progetto o 150.000 se la società privata collabora con investitori nazionali. Questo importo è ridotto a 50.000 in occasione di investimenti in opere di ingegneria realizzate congiuntamente con i partner nazionali.

Gli investimenti esteri diretti sono regolati dall'*Etiopia Investment Commission* (EIC), che fornisce permessi di investimento e licenze commerciali agli investitori stranieri. Sebbene l'EIC sia chiamata ad applicare le norme sugli investimenti esteri in modo coerente, tuttavia alcuni investitori hanno segnalato come essa operi in modo discriminatorio, fornendo interpretazioni diverse rispetto a quanto statuito nelle disposizioni regolamentari, ovvero a seconda della

---

<sup>436</sup> J. PLUMMER, *Diagnosing Corruption in Ethiopia: Perceptions, Realities, and the Way Forward for Key Sectors*, Washington DC, World Bank Publications, 2012, p. 43 ss.

società.<sup>437</sup>

Un ruolo chiave nel settore dell'energia è svolto, altresì, dalla disciplina degli appalti pubblici, aggiornata nel 2009 con la *Procurement and Property Administration Proclamation*.<sup>438</sup>

Una relazione del 2010 del Programma per la spesa pubblica e per la responsabilità finanziaria afferma che la suddetta disciplina stabilisce in modo specifico e chiaro le condizioni per l'accesso alle gare, tanto da essere stata considerata pienamente "soddisfacente" dalla stessa *World Bank*.<sup>439</sup> Essa contempla cinque diverse procedure (gara ristretta, bando a due fasi, richieste di proposte, *single-sourcing* e richieste di quotazioni), definendo dettagliatamente in quali situazioni ciascuna possa essere utilizzata. La normativa richiede, inoltre, che la decisione di adottare un tipo di affidamento non competitivo debba

---

<sup>437</sup> T. WONDWOSEN, *Political Finance in Africa: Ethiopia as a Case Study, 2009*, in *International Journal of Social, Behavioral, Educational, Economic, Business and Industrial Engineering*, 1639.

<sup>438</sup> *Procurement and Property Administration Proclamation*, No. 649/2009.

<sup>439</sup> T. AHTA, *The regulatory framework for public procurement in Ethiopia* in G. Quinot & S. Arrowsmith (Eds.), *Public Procurement Regulation in Africa*, 2013 (pp. 46-76).

essere giustificata in modo chiaro e preciso e in conformità con i vincoli previsti dalla legge.<sup>440</sup>

Ad ogni modo, sebbene la disciplina avente ad oggetto gli appalti pubblici sia molto articolata, nella pratica essa risulta applicata in modo incoerente, mancando di definire un processo indipendente per il monitoraggio degli standard e dell'etica professionale. Secondo alcuni rapporti, il governo etiope avrebbe intenzionalmente violato le linee guida sugli acquisti e sugli investimenti al fine di mantenere alti i *Foreign Direct Investment* nel settore energetico, aggiudicando direttamente contratti di costruzione a società senza alcuna procedure di gara.<sup>441</sup>

Ne deriva come l'amministrazione aggiudicatrice, al fine di favorire talune società, eviti sovente le procedure di gara competitive, ricorrendo a escamotage giuridici e utilizzando tecniche come il *bundling*.

Infine, durante la fase di implementazione del contratto, si presentano ulteriori rischi come quello di appropriazione indebita o uso improprio

---

<sup>440</sup> Nello specifico con riferimento agli affidamenti diretti la normativa stabilisce «*Conditions for use of Direct Procurement*1) *Public bodies may use direct procurement only where the following conditions are satisfied: a) when in absence of competitions for technical reasons the goods, works consultancy or other required services can be supplied or provided only by one candidate; b) for additional deliveries of goods by the original supplier which are intended either as parts of replacement for existing supplies, services or installations or as the extension of existing supplies, services or installation where a change of supplies would compel the public body to procure equipment or services not meeting requirements of interchangeability with already existing equipment or services; c) within limits defined in the procurement directive, when additional works, which have been not included in the initial contract have, through unforeseeable circumstances, become necessary since the separation of the additional works from the initial contract would be difficult for technical or economic reasons; d) within limits defined in the procurement directives, for new works consisting of the repetition of similar works which conform to a basic project of which an initial contract has been awarded on the basis of open or restricted bidding*».

<sup>441</sup> M. MAPAKO, A.MBEWE, *op. cit.*, p. 45 ss.

delle risorse, mancato rispetto degli impegni sociali e ambientali (quali valutazioni dell'impatto ambientale) o conflitti di interesse.<sup>442</sup>

---

<sup>442</sup> J. P. NGUEMEGNE, *op.cit.*, p. 215 ss; Cfr. S. SCHOLVIN, *A New Scramble for Africa?: The Rush for Energy Resources in Sub-Saharan Africa*, New York, Routledge, 2016, p. 64 ss.

## CAPITOLO 4

### Sanzioni e profili di responsabilità

#### Sezione I – La responsabilità penale per corruzione internazionale

##### 1. Natura e gravità delle sanzioni applicabili

La previsione di sanzioni efficaci e ponderate, nei casi di corruzione, costituisce senza dubbio un elemento essenziale nell'applicazione della disciplina sovranazionale volta a contrastare tale fenomeno.

Peraltro, l'*international legal framework* contro la corruzione, non solo prevede le comuni sanzioni penali (ad esempio, la reclusione o la multa), ma anche misure di carattere amministrativo, civile e disciplinare. Ad ogni modo, pur lasciando agli Stati un'ampia discrezionalità circa la pena da infliggere, gli strumenti internazionali si impegnano a fornire alcune linee guida che permettono di stabilire quali pene siano effettivamente consone e accettabili.<sup>443</sup>

A tale riguardo, l'articolo 32 dell'UNCAC stabilisce come «*Ciascuno Stato Parte prende, conformemente al proprio sistema giuridico interno e nei limiti dei propri mezzi, le misure appropriate per assicurare una protezione efficace da eventuali atti di rappresaglia o di intimidazione ai testimoni e periti che depongono in relazione a reati stabiliti conformemente alla presente Convenzione e, se del caso, ai loro parenti ed altre persone loro vicine*».<sup>444</sup>

---

<sup>443</sup> T. SOREIDE, *Corruption and Criminal Justice: Bridging Economic and Legal Perspectives*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2016, p. 157 ss.; Cfr. M. PIETH, *International efforts to combat corruption*, in Huber (a cura di), *Combating Corruption in European Union*, Koln, 2002, p. 133.

<sup>444</sup> J. VAN DUZER, P. SIMONS, G. MAYEDA, *Integrating Sustainable Development Into International Investment Agreements: A Guide for Developing Country Negotiators*, Commonwealth Secretariat, 2013, p. 376 ss.

In generale, è possibile affermare come la lotta contro la corruzione, condotta a livello sovranazionale, sia fondata sul convincimento che la legge penale dovrebbe tendere alla reintegrazione del *reo* nella società, oltre a fornire un equo risarcimento per le vittime e per la comunità. Ciò è chiaramente dimostrato dalla previsione di tutti quegli obblighi internazionali aventi ad oggetto le sanzioni penali, come l'articolo 30 dell'UNCAC, che stabilisce «*Gli Stati Parte si adoperano al fine di promuovere il reinserimento sociale delle persone riconosciute colpevoli di reati stabiliti conformemente alla presente Convenzione*».

In secondo luogo si evidenzia come, a ciascuno Stato, sia richiesto di tener conto della gravità del reato nell'irrogazione delle sanzioni. Queste ultime, infatti, devono essere sufficientemente severe da scoraggiare o dissuadere i colpevoli o altri dal commettere il reato, sebbene non debbano risultare sproporzionate rispetto alla pericolosità della condotta.<sup>445</sup>

Invero, la pericolosità della fattispecie non può essere determinata solo dal valore della *bribe* - che può consistere in una somma più o meno ingente di denaro -, giacchè occorre tener conto anche di altri fattori quali «*the seniority of those involved, the sphere in which the*

---

<sup>445</sup> L'articolo 30 dell'UNCAC prevede come «*Each State Party shall make the commission of an offence established in accordance with this Convention liable to sanctions that take into account the gravity of that offence. Each State Party shall take such measures as may be necessary to establish or maintain, in accordance with its legal system and constitutional principles, an appropriate balance between any immunities or jurisdictional 23 privileges accorded to its public officials for the performance of their functions and the possibility, when necessary, of effectively investigating, prosecuting and adjudicating offences established in accordance with this Convention. Each State Party shall endeavour to ensure that any discretionary legal powers under its domestic law relating to the prosecution of persons for offences established in accordance with this Convention are exercised to maximize the effectiveness of law enforcement measures in respect of those offences and with due regard to the need to deter the commission of such offences*».



*offences occur, the level of trust attached to the public official and so on.»*<sup>446</sup> In aggiunta, si legge nella *Technical Guide to the United Nations Convention Against Corruption*, «*The Convention does not specify the severity of sanctions. Since penalties reflect diverging national traditions and policies, the Convention acknowledges that penalties for similar crimes may diverge across jurisdictions. In fact, sanctions for corruption offences have to be in line with the national legal tradition and suit the general framework of penalties provided for by the criminal law of States Parties. In general, to provide for sanctions that take into account the gravity of the offence, criminal sanctions for corruption offences established in accordance with the Convention should not fall short of the sanctions for comparable economic crimes*».

Peraltro, nel determinare il contenuto di una condanna, gli Stati possono prendere in considerazione anche la fedina penale del *reo* in altro Stato; a tal fine è opportuno che a ciascun paese sia permesso di accedere ai registri del casellario giudiziale tenuti da altri.<sup>447</sup>

Allo scopo di verificare che la tipologia e il grado di sanzione siano consoni è possibile, altresì, confrontare la pena irrogata con una sanzione disposta per altri reati economici, come furti e frodi. Per quanto riguarda la corruzione commessa da un pubblico ufficiale straniero è obbligatorio, per le parti della Convenzione OCSE, applicare una sanzione che sia equiparabile a quella contemplata nel caso di corruzione dei funzionari pubblici nazionali, ai sensi della

---

<sup>446</sup> UNODC e UNICRI, *Technical Guide to the United Nations Convention Against Corruption*, p. 83.

<sup>447</sup> Si legge nell'art. 41 dell'UNCAC «*Each State Party may adopt such legislative or other measures as may be necessary to take into consideration, under such terms as and for the purpose that it deems appropriate, any previous conviction in another State of an alleged offender for the purpose of using such information in criminal proceedings relating to an offence established in accordance with this Convention*».

normativa domestica.<sup>448</sup> Nello specifico l'art. 3 della *OECD Convention* chiarisce «*The bribery of a foreign public official shall be punishable by effective, proportionate and dissuasive criminal penalties. The range of penalties shall be comparable to that applicable to the bribery of the Party's own public officials and shall, in the case of natural persons, include deprivation of liberty sufficient to enable effective mutual legal assistance and extradition*».

Pertanto, se il reato in oggetto è tale da rientrare nell'alveo dei “*serious crime*”, gli Stati non possono prevedere una pena inferiore a quattro anni di reclusione.<sup>449</sup>

Un altro fattore chiave da considerare è che le sanzioni devono essere idonee a consentire un'effettiva assistenza giudiziaria e a garantire l'estradizione; ciò in quanto la maggior parte dei paesi chiede o concede l'estradizione, così come l'assistenza giudiziaria reciproca, solo per i reati punibili con sanzioni sufficientemente severe. In tal senso l'art. 10 statuisce che «*Bribery of a foreign public official shall be deemed to be included as an extraditable offence under the laws of the Parties and the extradition treaties between them. 2. If a Party which makes extradition conditional on the existence of an extradition treaty receives a request for extradition from another Party with which it has no extradition treaty, it may consider this Convention to be the legal basis for extradition in respect of the offence of bribery of*

---

<sup>448</sup> M. PIETH, R. IVORY, *Corporate Criminal Liability: Emergence, Convergence, and Risk*, Heidelberg, Springer Science & Business Media, 2011, p. 91 ss.; Cfr. E. DECAUX, A. DIENG, M. SOW, *Des droits de l'homme au droit international pénal: études en l'honneur d'un juriste africain, feu le juge Laïty Kama*, The Hague, Martinus Nijhoff Publishers, 2007, p. 319.

<sup>449</sup> Al punto 272 della Legislative Guide for the Implementation of the United Nations Convention against Corruption «*Should national drafters in States parties to the Organized Crime Convention wish it to apply to corruption offences not specifically covered by that Convention, they need to provide for a maximum penalty of at least four years' deprivation of liberty, in order for the offence to be considered a "serious crime"*».

*a foreign public official. 3. Each Party shall take any measures necessary to assure either that it can extradite its nationals or that it can prosecute its nationals for the offence of bribery of a foreign public official. A Party which declines a request to extradite a person for bribery of a foreign public official solely on the ground that the person is its national shall submit the case to its competent authorities for the purpose of prosecution».*

Ciò detto, ai fini della valutazione sulla congruità della pena, è importante soffermarci sull'asimmetria tra lato attivo e passivo della patologia corruttiva. A tal proposito, si rammenta come l'atto di offrire una somma di denaro (*bribe*) sia comunemente definito "corruzione attiva", mentre l'accettazione configuri un'ipotesi di "corruzione passiva".

Susan Rose-Ackerman, Professoressa dell'Università di Yale, sostiene che, affinché le sanzioni abbiano un effetto veramente deterrente, esse debbano essere proporzionate ai benefici ottenuti dalle parti mediante la prassi corruttiva e il ruolo dell'agente, attivo o passivo, debba essere a tal fine debitamente preso in considerazione. Nello specifico le sanzioni imposte ai funzionari pubblici (lato passivo della condotta corruttiva) dovrebbero essere commisurate all'entità e alla portata dei pagamenti ricevuti, nonché alla probabilità di essere scoperti. Al contrario, il *bribe payer* dovrebbe essere sanzionato sulla base dei propri guadagni, ovvero dei profitti acquisiti e non alla stregua dell'entità delle somme di denaro versate.<sup>450</sup>

E' importante ricordare, a questo proposito, come l'asimmetria tra il lato attivo e passivo non si traduca in un diverso tipo di condanna. Ciò si basa sul convincimento che il *bribe-taker*, di solito un pubblico ufficiale, abbia adottato una condotta maggiormente riprovevole

---

<sup>450</sup> S. R. ACKERMAN, *Corruption and Government: Causes, Consequence, and the Reform*, New York, Cambridge University Press, 1999, p. 54 ss.

rispetto a quella del *bribe-payer*.<sup>451</sup> Si tratta di una visione fatta propria da alcune legislazioni nazionali, come ad esempio quella Cinese, in cui sono previste sanzioni significativamente più severe per colui che accetta tangenti, piuttosto che per colui che le offre.<sup>452</sup> Ciò detto, negli ultimi anni si stanno registrando numerose istanze, a livello internazionale, volte a rivendicare l'equiparazione, sotto il profilo della responsabilità, dei due attori, attivi e passivi, della patologia corruttiva.

Ne deriva come, al fine di rafforzare in modo incisivo e pregnante il contrasto alla corruzione, è importante che la condanna per il soggetto attivo si innalzi al livello di quella prevista per l'attore passivo. In ogni caso, allo stato attuale, il quadro giuridico internazionale non richiede che sia fatta una distinzione tra le due condotte, né tantomeno esiste alcuna disposizione per vietarla.<sup>453</sup>

Ciò detto, occorre specificare come le sanzioni contemplate in caso di corruzione non siano solamente quelle aventi carattere penale, potendo trovare applicazione anche quelle civili, amministrative e disciplinari. Tuttavia, sebbene gli Stati siano liberi di definirne il contenuto, queste non possano mai sostituirsi alle sanzioni penali che devono essere, comunque, irrogate nel caso in cui intervenga una *criminal offence*. Ne deriva come, posto che il quadro giuridico internazionale prevede la criminalizzazione obbligatoria degli atti di corruzione e appropriazione indebita, non è possibile per gli Stati stabilire delle mere sanzioni civili e amministrative. La maggior parte di questi ha, in ogni caso, predisposto aggiuntive sanzioni amministrative e

---

<sup>451</sup> N. GAROUPA, M. JELLAL, *Information, Corruption and Optimal Law Enforcement*, Centre for Economic Policy Research, 2002, p. 9 ss.

<sup>452</sup> Sul punto si veda G. JIANG, *Corruption Control in Post-Reform China: A Social Censure Perspective*, Heidelberg, Springer, 2017, p. 34 ss.

<sup>453</sup> M. ROBINSON, *op. cit.*, p. 106 ss.

disciplinari per i soggetti coinvolti nella fattispecie corruttiva, in particolare per i funzionari pubblici.<sup>454</sup>

A tal proposito, l'art. 30 dell'UNCAC stabilisce che «*Each State Party, to the extent consistent with the fundamental principles of its legal system, shall consider establishing procedures through which a public official accused of an offence established in accordance with this Convention may, where appropriate, be removed, suspended or reassigned by the appropriate authority, bearing in mind respect for the principle of the presumption of innocence*».

Alla luce di quanto esposto, ciascuno Stato ha adottato procedimenti disciplinari per i dipendenti pubblici che possono essere rimossi, sospesi o riassegnati, qualora la loro condotta violi i doveri d'ufficio.

Le sanzioni civili e amministrative per gli attori privati possono, invece, includere l'esclusione dagli aiuti economici da parte dello Stato, nonché l'impossibilità di prendere parte a gare o appalti pubblici.<sup>455</sup> In particolare nel caso di persone giuridiche, accanto all'irrogazione di multe - indubbiamente la sanzione più frequentemente utilizzata -, si annotano «*exclusion from contracting with the Government (for example public procurement, aid procurement and export credit financing), forfeiture, confiscation, restitution, debarment or closing down of legal entities. In addition, States may wish to consider non-monetary sanctions available in some jurisdictions, such as withdrawal of certain advantages, suspension of certain rights, prohibition of certain activities, publication of the judgement, the appointment of a trustee, the requirement to establish*

---

<sup>454</sup> M. ARNONE, S. BORLINI, *op. cit.*, p. 277; L. LIU, *The Global Collaboration against Transnational Corruption*, Dordrecht, Springer, 2010, p. 80 ss.

<sup>455</sup> S. ARROWSMITH, J. LINARELLI, D. WALLACE, *Regulation Public Procurement - National and International Perspectives*, The Hague, Kluwer Law International B.V., 2014, p. 215.

*an effective internal compliance programme and the direct regulation of corporate structures».*<sup>456</sup>

### **1.1 La confisca**

Non può essere tralasciato come, nell'ultimo decennio, la confisca, quale misura di sicurezza, abbia assunto un ruolo chiave nella lotta alla corruzione, un fenomeno che vede coinvolti sempre di più criminalità economica e crimine organizzato.

*In primis* è opportuno rilevare come la misura in esame comporti la privazione permanente della proprietà, per ordine di un tribunale o di un'altra autorità competente, e possa avere ad oggetto una vasta gamma di beni di qualsiasi tipo, mobili o immobili, tangibili o intangibili, e documenti legali o strumenti che attestano un titolo o un interesse in tali attività.

Non si può ignorare come, a partire dalla fine degli anni '80 del secolo scorso, l'istituto della confisca abbia raggiunto, in sede internazionale, una funzione strategica ai fini del contrasto alla criminalità organizzata ed a quella economica.<sup>457</sup> Ciò in quanto il legislatore sovranazionale è divenuto consapevole di quanto sia necessaria, in questo settore, un'efficace cooperazione internazionale, sia nella fase investigativa che in quella giudiziaria, al fine di individuare, innanzitutto, i patrimoni di origine illecita e realizzare, poi, il “mutuo riconoscimento” dei provvedimenti di confisca.

Ne deriva come sia senz'altro cresciuta la contezza circa l'attuale incapacità dei tradizionali strumenti punitivi di osteggiare il fenomeno della corruzione e di conseguenza il bisogno di addivenire, con

---

<sup>456</sup> *Legislative guide for the implementation of united nation convention against corruption* § 338.

<sup>457</sup> A. MOISEINKO, *The ownership of confiscated proceeds of corruption under the UN Convention against corruption*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2018, 67(3), 669-694.

maggior rigore, ad un vero e proprio “spossessamento dei proventi illeciti”, quale condizione ineludibile per l’efficacia della risposta repressiva.

La crescente attenzione della comunità internazionale nei confronti delle potenzialità di tale istituto ha condotto all’elaborazione di molteplici strumenti, ai sensi dei quali, i legislatori nazionali sono chiamati ad osservare standard normativi ispirati all’esigenza di privare il *reo* di ogni vantaggio economico, riconducibile alla sua condotta criminosa.<sup>458</sup>

Così, seppur con quale ritardo, la confisca è divenuta un irrinunciabile alleato delle disposizioni repressive contemplate dalle singole normative predisposte a livello internazionale.

A tale riguardo la *OECD Convention*, all’articolo 3, paragrafo 3, prevede «*Each Party shall take such measures as may be necessary to provide that the bribe and the proceeds of the bribery of a foreign public official, or property the value of which corresponds to that of such proceeds, are subject to seizure and confiscation or that monetary sanctions of comparable effect are applicable*».<sup>459</sup>

In modo affine, l’art. 19, paragrafo 3, della Convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d’Europa statuisce come ciascuna Parte debba adottare le necessarie misure legislative che le consentano di confiscare o sottrarre in altro modo gli strumenti e i proventi dei reati di corruzione, oppure i beni per un valore corrispondente a tali proventi.<sup>460</sup>

---

<sup>458</sup> C. ROSE, *The Application of Human Rights Law to Private Sector Complicity in Governmental Corruption*, (2011) 24 LJIL 715.

<sup>459</sup> R. IVORY, *op. cit.*, p. 98.

<sup>460</sup> Nello specifico si legge «*Each Party shall adopt such legislative and other measures as may be necessary to enable it to confiscate or otherwise deprive the instrumentalities and proceeds of criminal offences established in accordance with this Convention, or property the value of which corresponds to such proceeds*».

Infine, si segnala come la confisca sia contemplata anche nell'ambito dell'UNCAC che, a tal fine, stabilisce «*If such proceeds of crime have been transformed or converted, in part or in full, into other property, such property shall be liable to the measures referred to in this article instead of the proceeds. Income or other benefits derived from such proceeds of crime, from property into which such proceeds of crime have been transformed or converted or from property with which such proceeds of crime have been intermingled shall also be liable to the measures referred to in this article, in the same manner and to the same extent as proceeds of crime*».

Ne deriva come siano passibili di confisca anche quei beni derivanti dalla trasformazione dei proventi della corruzione e perfino quelli che possono sinteticamente definirsi come i frutti dei suddetti proventi.<sup>461</sup>

L'UNCAC contiene, peraltro, una definizione di “bene confiscabile” e di “provento del reato”. Ai sensi dell'art. 2 il primo si identifica con «*assets of every kind, whether corporeal or incorporeal, movable or immovable, tangible or intangible, and legal documents or instruments evidencing title to or interest in such assets.*»; mentre con provento di reato si intende «*any property derived from or obtained, directly or indirectly, through the commission of an offence*».

## **2. La responsabilità delle persone giuridiche alla luce dell'attuale *International Legal Framework***

E' ormai noto come l'attribuzione della responsabilità nei confronti delle persone giuridiche sia particolarmente importante nei casi di

---

<sup>461</sup> J. BRUN, L. GRAY, C. SCOTT, K. STEPHENSON, *Asset Recovery Handbook: A Guide for Practitioners*, Washington DC, World Bank Publications, 2011, 171; A. THOMAHAUSEN, *Anti-corruption measures: a comparative survey of selected national and international programmes*, Johannesburg, Konrad-Adenauer-Stiftung, 2000, p. 91.



corruzione, essendo tali reati sovente commessi attraverso o sotto la copertura di *entities*.

Inoltre, poiché le strutture aziendali tendono a diventare sempre più grandi e complesse, è spesso difficile individuare, all'interno di esse, uno o più soggetti a cui ricondurre una determinata condotta o una decisione. Ciò si aggiunge al fatto che le *corporations* siano caratterizzate da strutture e pratiche contabili che rendono più agevole nascondere le condotte corruttive e l'identità dei responsabili delle decisioni. Questa preoccupazione non è meramente teorica, in quanto non si traduce in un rischio puramente lontano o potenziale.<sup>462</sup>

Il numero di casi che ha visto coinvolti funzionari di società è in continua crescita. Appare, pertanto, ancora più attuale ed auspicabile la configurabilità, nell'attuale *international legal framework*, di un meccanismo volto ad attribuire la responsabilità delle persone giuridiche coinvolte; esso potrebbe contribuire a creare un effetto deterrente sulla corruzione, perché i danni alla reputazione e le sanzioni pecuniarie sono suscettibili di compromettere l'andamento di una realtà aziendale.<sup>463</sup> Alla luce di quanto appena esposto, la previsione di norme aventi lo scopo di regolare la responsabilità delle persone giuridiche per i reati di corruzione risulta, più che mai, indispensabile.

*In primis*, è fondamentale addivenire ad una definizione uniforme e standard di persona giuridica.

---

<sup>462</sup> C. WELLS, *Corporate criminal liability*, in *Research Handbook on Corporate Legal Responsibility*, ed. Stephen Tully, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2007, 151-152; T. SOREIDE, *Corruption and Criminal Justice: Bridging Economic and Legal Perspectives*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2016, p. 157 ss.

<sup>463</sup> I. DEMIRAG, *Corporate Social Responsibility, Accountability and Governance: Global Perspectives*, Sheffield, Greenleaf, 2005, p. 181; M. PIETH, *International efforts to combat corruption*, *op. cit.*, p. 133.

Nel quadro giuridico internazionale si fa riferimento al diritto interno, tanto che nell'articolo 1 Convenzione sulla corruzione del Consiglio d'Europa si legge «*"legal person" shall mean any entity having such status under the applicable national law, except for States or other public bodies in the exercise of State authority and for public international organisations*». <sup>464</sup>

Semberebbe, quindi, che nel novero siano incluse società, associazioni, fondazioni ed enti senza scopo di lucro, mentre le entità pubbliche come i ministeri, gli enti locali e le organizzazioni internazionali pubbliche ne risultino escluse, giacché, in questi ultimi casi, i profili di responsabilità sono solitamente disciplinati da regolamenti specifici e dal diritto amministrativo. <sup>465</sup> Tuttavia, nel caso in cui lo Stato abbia dotato gli enti pubblici (partecipati dallo Stato o da questo controllati) dei poteri di concludere contratti per suo conto, questi dovrebbero assumere le vesti di persone giuridiche.

Detto ciò, occorre considerare come la responsabilità nei confronti delle persone giuridiche possa assumere carattere penale, civile o amministrativo. <sup>466</sup> A prescindere dalla natura attribuita, nel caso in cui fosse accertata la responsabilità della società, l'articolo 26

---

<sup>464</sup> A. THOMAHAUSEN, *op. cit.*, p. 91.

<sup>465</sup> M. GONZALEZ- PEREZ, L. LEONARD, *International Business, Sustainability and Corporate Social Responsibility*, Bingley, Emerald Group Publishing, 2013, p. 42 ss.; Cfr. D. HESSE, T. DUNFEE, *Fighting Corruption: A Principled Approach; The C2 Principles (Combating Corruption)*, in *Cornell International Law Journal* 33, 593, 595 (2000); L. LIU, *op. cit.*, p. 80 ss.

<sup>466</sup> L'articolo 26 dell'UNCAC stabilisce a tale proposito «*Liability of legal persons*  
*1. Each State Party shall adopt such measures as may be necessary, consistent with its legal principles, to establish the liability of legal persons for participation in the offences established in accordance with this Convention. 2. Subject to the legal principles of the State Party, the liability of legal persons may be criminal, civil or administrative.*»

dell'UNCAC prevede come questa debba essere soggetta a sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive.<sup>467</sup>

Si evidenzia, infatti, come il quadro giuridico internazionale lasci agli Stati un'ampia discrezionalità nella scelta delle sanzioni da applicare alle persone giuridiche per i casi di corruzione, purché vengano rispettati determinati *standard*. Questo in quanto la responsabilità degli enti in generale, ma ancora di più quella penale, non è scevra da incognite, tanto da far emergere un problema ancora controverso e oggetto di ampio dibattito su scala internazionale.<sup>468</sup>

Del resto, il principio secondo cui le società non possano commettere reati, *societa delinquere non potest*, è ancora vigente e ben saldo in un certo numero di Stati; solo i sistemi di *common law* e alcuni paesi di *civil law*, tra cui l'Italia, hanno introdotto, seppur con fatica, la responsabilità penale delle persone giuridiche nei loro ordinamenti.<sup>469</sup>

Il quadro giuridico internazionale non obbliga, quindi, gli Stati a stabilire quale sia il tipo responsabilità da addebitare alle *legal persons*, potendo scegliere tra responsabilità penale, civile o amministrativa.<sup>470</sup>

---

<sup>467</sup> Si legge nello specifico «*Each State Party shall, in particular, ensure that legal persons held liable in accordance with this article are subject to effective, proportionate and dissuasive criminal or non-criminal sanctions, including monetary sanctions*».

<sup>468</sup> M. TULIBACKA, *Product Liability Law in Transition: A Central European Perspective*, New York, Routledge, 2016, p. 171 ss.; M. PIETH, R. IVORY, *Corporate Criminal Liability: Emergence, Convergence, and Risk*, Heidelberg, Springer Science & Business Media, 2011, p. 91 ss.

<sup>469</sup> Nell'articolo 30 § 9 dell'UNCAC si legge peraltro «*Nothing contained in this Convention shall affect the principle that the description of the offences established in accordance with this Convention 24 and of the applicable legal defences or other legal principles controlling the lawfulness of conduct is reserved to the domestic law of a State Party and that such offences shall be prosecuted and punished in accordance with that law*».

<sup>470</sup> J. TERRACINO, *The International Legal Framework against Corruption*, Maastricht, Intersentia, 2012, p. 251 ss.; M. PIETH, R. IVORY, *Corporate Criminal*

Ad ogni modo, l'attuale dibattito è attualmente incentrato, più che sull'opportunità o meno di contemplare la responsabilità in capo alle persone giuridiche per atti di corruzione, sulle modalità mediante le quali suddetta responsabilità viene attribuita. È necessario al riguardo esaminare le norme che disciplinano l'imputabilità e il modo in cui un atto corrotto possa essere effettivamente ricondotto ad una persona giuridica.

La difficoltà di identificare la responsabilità *de qua* è dovuta principalmente ai meccanismi decisionali di tipo collettivo che caratterizzano queste realtà. Invero, l'imputabilità dipende anche dalla posizione assunta dalla persona fisica che commette il reato o assume una determinata condotta, tanto che la questione più importante riguarda se e quando il comportamento di un singolo sia suscettibile di impegnare l'ente sotto il profilo della responsabilità.<sup>471</sup>

Per rispondere a questa domanda sono stati formulati nella prassi tre approcci principali. Tuttavia, è opportuno evidenziare come la maggior parte degli Stati non abbia abbracciato un singolo approccio, ma una combinazione di questi.

Secondo un primo orientamento, noto con il nome di *identification theory*, solo gli atti posti in essere da persone che detengono una posizione dominante, sono in grado di impegnare effettivamente la società. Invero, può trattarsi anche di persone che detengano un potere di rappresentanza tale da consentirgli di prendere decisioni per conto dell'ente o di esercitarne il controllo. La responsabilità sorgerebbe anche nell'ipotesi in cui una persona, occupante una posizione dominante, avesse delegato i poteri a un subordinato,

---

*Liability: Emergence, Convergence, and Risk*, Heidelberg, Springer Science & Business Media, 2011, p. 46 ss.

<sup>471</sup> L. H. RADEBAUGH, S. J. GRAY, E. L. BLACK, *International Accounting and Multinational Enterprises*, Hoboken, John Wiley & Sons, 2006.

supervisionandolo, oppure quando la pratica corrotta si fosse manifestata a causa di una mancanza di vigilanza all'interno della struttura. Ne consegue come la persona giuridica sia, dunque, responsabile anche delle eventuali omissioni, commesse da parte di soggetti dotati di poteri di supervisione sulle condotte dei subordinati che agiscono per conto della persona giuridica.<sup>472</sup>

Tale teoria è stata criticata in quanto sembrerebbe focalizzarsi eccessivamente sui comportamenti tenuti dagli alti funzionari di un'azienda, tanto da favorire le società più grandi in cui le decisioni sono prese da personale operante a livello inferiore. Ciò detto Austria, Canada, Francia, Germania, Italia e Regno Unito hanno adottato, seppur con evidenti difformità, alcune versioni della *identification theory*.

Il secondo approccio si basa, invece, sul principio della responsabilità indiretta, tale per cui ogni dipendente è in grado di impegnare la persona giuridica quando agisce nell'ambito delle sue funzioni e a beneficio dell'ente. La responsabilità indiretta non richiede la prova che l'imputato sapeva o poteva ragionevolmente sapere che l'atto fosse contrario alle regole, non potendosi eccepire, a tal fine, alcun errore scusabile.<sup>473</sup>

In aggiunta, l'ente non risulta essere esonerato nel caso in cui vieti il comportamento illecito, contemplandolo nei regolamenti aziendali, o nel caso in cui abbia istituito modelli di *compliance*. Tale forma di responsabilità è stata criticata in quanto considerata eccessivamente

---

<sup>472</sup> Sull'*identification theory* si veda C. ANN PNG, *Corporate Liability: A Study in Principles of Attribution*, The Hague, Kluwer Law International, 1 gen 2015, p. 75; J. TERRACINO, *op. cit.*, p. 251 ss.; M. PIETH, R. IVORY, *op. cit.*, p. 46 ss.

<sup>473</sup> K. BRICKERY, *Corporate criminal liability: a treatise on the criminal liability of corporations, their officers and agents*, Volume 3, Clark Boardman Callaghan, 2008, pg. 84 ss.; K. HOPT, G. TEUBNER, *Corporate Governance and Directors' Liabilities: Legal, Economic and Sociological Analyses on Corporate Social Responsibility*, Berlin, Walter de Gruyter, 2012, p. 125 ss.

ampia ed inclusiva, in grado di impegnare la responsabilità delle persone giuridiche per un singolo atto di un dipendente, anche laddove la società abbia assunto un comportamento incensurabile.

Con riferimento al terzo approccio, è opportuno rilevare come questo risulti essere legato alla “cultura aziendale” o *due diligence*. Esso è legato alla teoria oggettiva, non riferendosi all’attribuzione della responsabilità per mezzo di atti posti in essere da dipendenti o da soggetti in posizioni di comando. L’Australia, per esempio, configura la responsabilità di una società laddove questa non riesca a mantenere una certa “cultura aziendale”, tollerando determinate condotte, non supervisionando o addirittura favorendo talune prassi.<sup>474</sup>

Ciò detto, la maggior parte degli strumenti internazionali impiegati nella lotta alla corruzione è silente su questo argomento, fatta eccezione per la Convenzione penale del Consiglio d’Europa.<sup>475</sup> Quest’ultima sembra, infatti, abbracciare, l’*identification theory* seppur con uno scopo leggermente più ampio. Ciò in quanto, oltre a imputare la responsabilità sulla base di condotte assunte da soggetti che rivestono posizioni di rilievo o apicali, la Convenzione considera, altresì, il fatto che sia stata la mancanza di una supervisione o di controllo, da parte dell’organo preposto, a rendere possibile la commissione di determinati illeciti, tra i quali la corruzione.<sup>476</sup>

Nello specifico, l’art. 18 dell’atto pattizio, rubricato “*corporate liability*” prevede che «*Each Party shall adopt such legislative and*

---

<sup>474</sup> D. BRODOWSKI, M. ESPINOZA DE LOS MONTEROS DE LA PARRA, K. TIEDEMANN, J. VOGEL, *Regulating Corporate Criminal Liability*, Heidelberg, Springer, 2014, p. 102 ass.

<sup>475</sup> G. VERMEULEN, W. DE BONDT, C. RYCKMAN, *Liability of Legal Persons for Offences in the EU*, Portland, Maklu, 2012, p. 61 ss.; Cfr. N. PARISI, P. DE PASQUALE, A. DAMATO, *op. cit.*, p. 203 ss.

<sup>476</sup> S. MANACORDA, F. CENTONZE, G. FORTI, *Preventing Corporate Corruption: The Anti-Bribery Compliance Model*, Dordrecht, Springer Science & Business, 2014, p. 202 ss.

*other measures as may be necessary to ensure that legal persons can be held liable for the criminal offences of active bribery, trading in influence and money laundering established in accordance with this Convention, committed for their benefit by any natural person, acting either individually or as part of an organ of the legal person, who has a leading position within the legal person, based on: a power of representation of the legal person; or an authority to take decisions on behalf of the legal person; or an authority to exercise control within the legal person; as well as for involvement of such a natural person as accessory or instigator in the abovementioned offences. Each Party shall take the necessary measures to ensure that a legal person can be held liable where the lack of supervision or control by a natural person referred to in paragraph 1 has made possible the commission of the criminal offences mentioned in paragraph 1 for the benefit of that legal person by a natural person under its authority».*

Orbene, gli Stati parti della Convenzione sono chiamati ad introdurre tale criterio di imputabilità, sebbene nulla impedisca loro di pianificare delle regole e dei criteri che si traducano in una più ampia ed inclusiva responsabilità in capo alle persone giuridiche.

Sul piano dell'efficacia, una buona parte della dottrina sostiene che i principi di attribuzione della responsabilità, basati sulla diffusione di una certa cultura aziendale e sulla *due diligence*, offrano dei vantaggi significativi, come quello legato al ruolo attivo svolto dall'ente nella prevenzione della corruzione; al fine di evitare i rischi che ne conseguono, le imprese sarebbero, difatti, spinte a istituire *compliance programmes*, così come altri meccanismi di *due diligence*.<sup>477</sup>

In ogni caso, quando si pone l'attenzione sulle regole di imputazione per i reati di corruzione, è importante sottolineare che,

---

<sup>477</sup> Z. PRIEST, *Anti-Corruption Compliance ~ Unfiltered: Anti-Corruption Compliance in the Middle East*, Singapore, Partridge Publishing, 2016, p. 44 ss.

indipendentemente dai criteri scelti e predisposti da ciascuno Stato, la responsabilità delle persone giuridiche deve essere verificata a prescindere da un'eventuale condanna o dalla possibilità di perseguire la specifica persona fisica che ha commesso l'atto; potrebbe, infatti, non essere possibile identificare o perseguire, per qualsiasi motivo, l'individuo che ha posto in essere la fattispecie.<sup>478</sup>

Ciò in quanto il regime finalizzato all'attribuzione di responsabilità in capo all'ente non dovrebbe richiedere l'anteriore o simultanea identificazione o imputazione della persona fisica coinvolta. Ai sensi dell'art. 26 dell'UNCAC «*Such liability shall be without prejudice to the criminal liability of the natural persons who have committed the offences*».<sup>479</sup>

## **2.1 Rischio di violazione del principio del *ne bis in idem***

Il fenomeno della corruzione internazionale, per sua intrinseca natura, è suscettibile di oltrepassare i confini dei singoli Stati nazionali. Si pensi, per esempio, ad un dipendente di una società che paghi una tangente ad un pubblico ufficiale straniero, appartenente ad altro Stato, con lo scopo di acquisire vantaggi illeciti e indebiti per la società nella quale opera. Orbene, avuto riguardo alla struttura bilaterale del *crimen*, è opportuno considerare come l'interesse a reprimerlo coinvolga astrattamente almeno due Stati.<sup>480</sup>

---

<sup>478</sup> M. T. BIEGELMAN, D. R. BIEGELMAN, *Foreign Corrupt Practices Act Compliance Guidebook: Protecting Your Organization from Bribery and Corruption*, Hoboken, John Wiley & Sons, 2010, p. 51 ss.; C. ANN PNG, *Corporate Liability: A Study in Principles of Attribution*, The Hague, Kluwer Law International, 1 gen 2015, p. 75;

J. TERRACINO, *op. cit.*, p. 251 ss.

<sup>479</sup> A. VENG MEI LEONG, *The Disruption of International Organised Crime: An Analysis of Legal and Non-Legal Strategies*, New York, Routledge, 2016, p. 62 ss.

<sup>480</sup> A. SADOFF, *Bringing International Fugitives to Justice: Extradition and its Alternatives*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016, p. 208 ss.



Non può essere tralasciato, peraltro, che la giurisprudenza penale sia stata per lungo tempo basata sul principio di territorialità, tanto che gli atti corruttivi, di cui si trattasi, ben potevano sfuggire alle maglie della giustizia nello Stato di provenienza del *bribe payer*. Tale principio è stato messo in discussione grazie alle recenti legislazioni, promotrici di criteri di giurisdizione extraterritoriale che prescindono dalla commissione del reato, anche in parte, nel proprio territorio.<sup>481</sup>

La *ratio* del superamento del principio di extraterritorialità va rintracciata non solo nell'esigenza di tutelare l'economia nazionale, andando a perseguire quelle persone, fisiche o giuridiche, che abbiano commesso il *crimen*, ma anche nel bisogno di assicurare il rispetto di quegli equilibri e di quelle regole che governano il commercio internazionale, ostacolando tutte quelle pratiche che possano pregiudicare la libera concorrenza.<sup>482</sup>

Pertanto, sebbene le disposizioni aventi ad oggetto i limiti di efficacia spaziale della legge penale varino, anche in modo consistente, nei diversi ordinamenti nazionali, nell'ambito della corruzione internazionale e in generale per tutti quei crimini a vocazione transnazionale, le *domestic legislations* hanno sviluppato, nell'ultimo periodo, una forte inclinazione all'extraterritorialità.<sup>483</sup>

Tale attitudine risulta essere il frutto anche di tutte quelle istanze provenienti da istituzioni europee e da organismi internazionali.

Invero, la convergenza di una pluralità di ordinamenti capaci di perseguire uno stesso soggetto, individuale o collettivo, per un medesimo fatto di reato, più che costituire una garanzia in merito alla punibilità di talune condotte, pone, allo stato attuale, pericoli e

---

<sup>481</sup> L. LIU, *op. cit.*, p. 80 ss.; M. ARNONE, S. BORLINI, *op. cit.*, p. 456.

<sup>482</sup> E. BELGIORNO, *Il principio del ne bis in idem: Analisi degli aspetti interni ed internazionali*, Milano, Key Editore, 2016, p. 41.

<sup>483</sup> M. DUBBER, T. HÖRNLE, *Criminal Law: A Comparative Approach*, New York, OUP Oxford, 2014, p. 145 ss.

problemi di carattere applicativo.<sup>484</sup> Si pensi al caso in cui un episodio di corruzione internazionale coinvolga una società multinazionale, la quale abbia emesso strumenti finanziari in Germania. In questo caso la persona giuridica è suscettibile di essere assoggettata ad almeno tre procedimenti: quello instaurato nel Paese in cui questa ha la propria sede, un altro instaurato nello Stato in cui si è verificata la condotta corruttiva e infine un altro procedimento intrapreso per opera delle competenti autorità tedesche.

Peraltro, considerata la crescente complessità di quelle che sono le operazioni finanziarie, commerciali e degli appalti, è sempre più frequente che nella prassi siano coinvolti diversi soggetti, quali agenti, fiduciari o intermediari, provenienti da paesi diversi; questi ultimi sarebbero legittimati ad intraprendere le loro rispettive indagini e ad esercitare l'azione penale.<sup>485</sup>

La questione diventa ancora più ostica quando la compresenza di una pluralità di ordinamenti, con riferimento ad una medesima fattispecie di reato, si manifesta in assenza di precisi accordi internazionali o bilaterali in materia di cooperazione giudiziaria e risoluzione dei conflitti di competenza tra più giurisdizioni nazionali. Si assiste, in questo caso, alla moltiplicazione di procedimenti penali nonché a situazioni di *over-enforcement* che costituiscono violazione del principio del *ne bis in idem*.<sup>486</sup>

Tale pericolo è, poi, rafforzato dal timore, manifestato da alcuni governi, di rinunciare alla potestà di irrogare sanzioni alla stregua di

---

<sup>484</sup> A. LA MATTINA, *L'arbitrato marittimo e i principi del commercio internazionale*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 64; Cfr. C. CASAVOLA, *op. cit.*, 2012, p. 84 ss.; N. PARISI, P. DE PASQUALE, A. DAMATO, *op. cit.*, p. 203 ss.

<sup>485</sup> F. BONELLI, M. MANTOVANI, *op. cit.*, p. 207 ss.

<sup>486</sup> H. VAN DER WILT, C. PAULUSSEN, *Legal Responses to Transnational and International Crimes: Towards an Integrative Approach*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2017, p. 136 ss.

proprie disposizioni domestiche, soprattutto quando le sanzioni siano legate a rilevanti flussi finanziari (come nel caso della confisca dei profitti illeciti).<sup>487</sup>

D'altra parte, si rileva come siano in crescente aumento i casi in cui diverse autorità giudiziarie nazionali abbiano sottoposto a procedimento penale o amministrativo una medesima persona, fisica o giuridica, a causa del compimento di una specifica condotta. In talune ipotesi, è proprio l'inizio di un procedimento penale in un determinato paese, ad innescare una reazione a catena in altri ordinamenti, consentendo a questi e alle rispettive magistrature inquirenti di acquisire la *notitia criminis*.<sup>488</sup>

Ciò detto, è fondamentale segnalare come non sia rintracciabile un principio di diritto internazionale generalmente riconosciuto che statuisca il divieto di doppio giudizio per un medesimo reato, in linea con l'assunto che vede ciascun ordinamento giuridico come autonomo e indipendente rispetto agli altri.<sup>489</sup>

L'assenza del divieto di *ne bis in idem*, a livello internazionale, è stata anche contemplata dal Tribunale Penale Internazionale per la Ex Jugoslavia secondo cui «*the principle of ne bis in idem is generally*

---

<sup>487</sup> L. BAGNOLI, *Quale responsabilità sociale per l'impresa?*, Milano, FrancoAngeli, 2004, p. 121 ss.; A. ESER, O. LAGODNY, C. BLAKESLEY, *The Individual as Subject of International Cooperation in Criminal Matters: A Comparative Study*, Baden, Nomos Publishers, 2002.

<sup>488</sup> S. BOUTROS, T. MARKUS, "Carbon Copy" *Prosecutions: A Growing Anticorruption Phenomenon in a Shrinking World*, University of Chicago Legal Forum: Vol. 2012, Article 12, disponibile su <https://chicagounbound.uchicago.edu/uclf/vol2012/iss1/12>.

<sup>489</sup> Non mancano, tuttavia, importanti testi internazionali che contemplano il *Ne bis in idem*. Si pensi ad esempio Patto internazionale sui diritti civili e politici che all'art. 14 stabilisce «*Nessuno può essere sottoposto a nuovo giudizio o a nuova pena, per un reato per il quale sia stato già assolto o condannato con sentenza definitiva in conformità al diritto e alla procedura penale di ciascun Paese.*»

*applied so as to cover only a double prosecution within the same State».*<sup>490</sup>

Peraltro, anche negli Stati Uniti, sia dottrina che giurisprudenza hanno negato, a più riprese, l'operatività della garanzia del *double jeopardy* in ambito internazionale. Di conseguenza, in materia di corruzione internazionale, la circostanza che per un determinato fatto si siano già disposte sanzioni da parte dell'autorità del *locus commissi delicti*, non rappresenta, innanzi all'autorità federale statunitense, un valido motivo per rinunciare alla propria azione penale.<sup>491</sup>

## **2.2 I tentativi di coordinamento tra ordinamenti**

Alla luce di quanto finora esposto, appare ancora più indiscussa l'esigenza di elaborare delle strategie tese ad evitare una moltiplicazione di procedimenti penali.

La Convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione, consapevole del rischio di una pluralità di azioni concorrenti il medesimo *crimen*, ha tentato di elaborare delle linee guida per porre rimedio a tali inconvenienti. A tal proposito l'articolo 4, intitolato *jurisdiction*, stabilisce i criteri di giurisdizione fondati sulla territorialità e la nazionalità, disponendo come «*Each Party which has jurisdiction to prosecute its nationals for offences committed abroad shall take such measures as may be necessary to establish its jurisdiction to do so in respect of the bribery of a foreign public official, according to the same principles. 3. When more than one Party has jurisdiction over an alleged offence described in this Convention, the Parties involved shall, at the request of one of them, consult with a view to determining*

---

<sup>490</sup> Tribunale Penale Internazionale per la Ex Jugoslavia, 14 novembre 1995, Prosecutor v. Tadic, Trial Chamber II, Decision on the Defence Motion on the Principle of Ne bis in idem, Case IT-94-1.

<sup>491</sup> A. SADOFF, *Bringing International Fugitives to Justice: Extradition and its Alternatives*, New York, Cambridge University Press, 2016, p. 208 ss.

*the most appropriate jurisdiction for prosecution. Each Party shall review whether its current basis for jurisdiction is effective in the fight against the bribery of foreign public officials and, if it is not, shall take remedial steps».*<sup>492</sup>

Ne consegue che, quando una Parte contraente ha giurisdizione nella medesima fattispecie, gli Stati interessati possono richiedere si proceda con una consultazione, tesa a determinare il titolare dell'esercizio dell'azione penale.<sup>493</sup>

Invero, tale disposizione non implica l'obbligo di spogliarsi della giurisdizione a vantaggio della parte che meglio sia in grado di procedere penalmente, limitandosi a contemplare lo strumento della consultazione. Quest'ultimo è, quindi, puramente eventuale, giacché dipende dalla scelta discrezionale di una parte contraente di farne richiesta. La disposizione in esame ha, pertanto, un carattere squisitamente procedurale ed è volta a favore un dialogo che, ancorché instaurato su base volontaria, possa contribuire a scongiurare la duplicazione di giudicati in diversi Stati per il medesimo *crimen*.

L'importanza di questa disposizione è stata, peraltro, esaminata nei tribunali statunitensi in occasione del caso *United States of America v. Gi- Hwan Leong*.<sup>494</sup>

Il *case* in questione ha ad oggetto una tipica fattispecie di corruzione internazionale, suscettibile di determinare un concorso tra la giurisdizione della Corea del Sud e quella degli Stati Uniti. Nello

---

<sup>492</sup> Si legge, altresì, nell'art. 11 «*For the purposes of Article 4, paragraph 3, on consultation, Article 9, on mutual legal assistance and Article 10, on extradition, each Party shall notify to the Secretary-General of the OECD an authority or authorities responsible for making and receiving requests, which shall serve as channel of communication for these matters for that Party, without prejudice to other arrangements between Parties*».

<sup>493</sup> M. PIETH, R. IVORY, *op.cit.*, p. 91 ss.; B. RIDER, *Research Handbook on International Financial Crime*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2015.

<sup>494</sup> *United States of America v. Gi- Hwan Leong*, 624 F. 3d 706, 2010.

specifico, il cittadino sudcoreano Jeong era stato condannato dalle autorità giudiziarie del proprio paese per aver pagato tangenti a dei pubblici ufficiali statunitensi dell'*Air Force Exchange Service*, al fine di ottenere un'importante commessa nel settore delle telecomunicazioni per la propria società. In seguito alle indagini, condotte dalle competenti autorità coreane, veniva condannato ad una pena detentiva, oltre che pecuniaria.

L'anno seguente gli Stati Uniti intrapresero un'indagine nei confronti dei propri funzionari, che li portò a richiedere l'assistenza giudiziaria e la collaborazione della Corea, sottolineando in ogni caso come non vi fosse alcuna intenzione di sottoporre Jeong ad altro procedimento penale. Sebbene queste furono le premesse, quando il cittadino coreano si recò negli Stati Uniti per riscuotere pagamenti dovuti ad una delle sue società, fu arrestato e incriminato per gli stessi fatti. La questione verteva essenzialmente sull'interpretazione della norma di cui all'articolo 4 della *OECD Convention*.

I difensori del cittadino sudcoreano ritenevano, infatti, come essa stabilisse il principio del *ne bis in idem*, alla stregua del quale egli non poteva essere giudicato nuovamente. Secondo la tale ricostruzione, la disposizione in esame costituiva un vero e proprio obbligo di consultazione per i due Stati interessati, ovvero Stati Uniti e Corea del Sud; ne deriva come, al termine di tale consultazione, si sarebbe dovuta stabilire, con un certo grado di certezza e in modo definitivo, la giurisdizione di uno dei due, impedendo all'altra parte l'esercizio dell'azione penale.<sup>495</sup>

La suddetta interpretazione fu, però, respinta dalla Corte statunitense che lesse nella Convenzione, non l'obbligo di instaurare delle consultazioni o un dialogo, bensì una mera possibilità. Inoltre, a detta

---

<sup>495</sup> B. VAN BOCKEL, *Ne Bis in Idem in EU Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016, p. 211 ss.

dei giudici, la richiesta da parte degli Stati Uniti di essere assistiti dalle autorità della Corea del Sud, non poteva essere interpretato come la rinuncia ad esercitare la propria giurisdizione.

Ciò detto, parte della dottrina ha cercato nel tempo di interpretare in modo più ampio ed estensivo l'articolo 4 della Convenzione OCSE, soprattutto nel caso in cui uno Stato abbia effettivamente richiesto di intraprendere la consultazione o il dialogo; emerge, in ogni caso, come il richiamato strumento pattizio sia piuttosto debole nel dirimere eventuali conflitti di giurisdizione, poiché non vincola le parti, in modo chiaro ed univoco, ad accordarsi per determinare l'effettiva competenza.<sup>496</sup>

Peraltro, merita un accenno anche la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione che, all'articolo 42, dispone «*If a State Party exercising its jurisdiction under paragraph 1 or 2 of this article has been notified, or has otherwise learned, that any other States Parties are conducting an investigation, prosecution or judicial proceeding in respect of the same conduct, the competent authorities of those States Parties shall, as appropriate, consult one another with a view to coordinating their actions*». Anche in questo caso, tuttavia, non sembra esserci alcun obbligo, posto che le autorità siano chiamate a consultarsi sole “*ove opportuno*”.<sup>497</sup>

Il seguente comma stabilisce in ogni caso che, fatte salve le norme del diritto internazionale generale, «*this Convention shall not exclude the exercise of any criminal jurisdiction established by a State Party in accordance with its domestic law*».

---

<sup>496</sup> M. PIETH, *The 2009 Recommendation of the OECD on Combating Bribery: Bringing Public Sector and Private Sector Initiatives Together*, op. cit., p. 612 ss.; Cfr. G. SACERDOTI, op. cit., p. 71.

<sup>497</sup> R. IVORY, *Corruption, Asset Recovery, and the Protection of Property in Public International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014, p. 98.

In merito alla possibilità di trasferire i procedimenti penali, l'articolo 47 stabilisce «*States Parties shall consider the possibility of transferring to one another proceedings for the prosecution of an offence established in accordance with this Convention in cases where such transfer is considered to be in the interests of the proper administration of justice, in particular in cases where several jurisdictions are involved, with a view to concentrating the prosecution*».

Va, altresì, rilevato come taluni Stati abbiano introdotto nel proprio ordinamento delle disposizioni che impongano di tener conto di eventuali condanne all'estero inflitte per lo stesso *crimen* o che attribuiscono al tribunale la possibilità di scegliere se punire o meno il soggetto o ridurre la pena.<sup>498</sup>

Ci sono stati, per la verità, alcuni casi nei quali le autorità coinvolte hanno tenuto conto dell'esistenza di concorrenti procedimenti in altri Stati per limitare o addirittura rinunciare a erogare delle pene alle società responsabili, in quanto già sanzionate in un altro Stato, facendo riferimento al principio del *ne bis in idem*, ma si tratta di decisioni prese unilateralmente e su base volontaria.<sup>499</sup>

In un caso, che potremmo definire di *best practice*, le autorità britanniche e statunitensi hanno collaborato nelle indagini e hanno

---

<sup>498</sup> E. DECAUX, A. DIENG, M. SOW, *Des droits de l'homme au droit international pénal: études en l'honneur d'un juriste africain, feu le juge Laïty Kama*, The Hague, Martinus Nijhoff Publishers, 2007, p. 319; Cfr. N. MORISON, *Double Jeopardy and International Law: Obstacles to Formulating a General Principle* in *Nordic International Law Journal* 96, 261 (1995).

<sup>499</sup> J. LELIEUR, 'Transnationalizing' *Ne Bis In Idem: How the Rule of Ne Bis In Idem Reveals the Principle of Personal Legal Certainty*, in *Utrecht Law Review* 9, 198 (2013); Cfr. W. B. VAN BOCKEL, *The Ne Bis in Idem Principle in EU Law: A Conceptual and Jurisprudential Analysis*, 2, (P.J. Slot ed., 2009); C. WYNGGAERT, G. STESENS, *The International Non Bis in Idem Principle: Resolving Some of the Unanswered Questions*, in *International Law and Company* 48, L.Q. 779 (1999).



concordato la suddivisione delle sanzioni inflitte alla società responsabile. Si tratta dei cosiddetti *global settlements* che, pur non avendo una base normativa, sono sempre più frequentemente utilizzati laddove si apra un canale di comunicazione tra le autorità inquirenti. Ovviamente, in ordinamenti come in quello italiano in cui l'azione penale è obbligatoria, i margini di manovra sono limitati: si potrà, ad esempio, concordare un patteggiamento con il Pubblico Ministero e un contestuale *deffered prosecution agreement* negli Stati Uniti.

Spinti dall'esigenza di garantire un maggior coordinamento internazionale, da alcuni anni i leader mondiali hanno chiesto una nuova regolamentazione volta a scongiurare l'eventualità che le società siano assoggettate, per una stessa condotta, a sanzioni in Stati diversi.<sup>500</sup>

Una parte della dottrina ha elaborato, quindi, un'interessante proposta che fornisce alcune linee guida per la soluzione del possibile conflitto di giurisdizione, selezionando l'autorità competente a svolgere le indagini, alla stregua di una varietà di criteri quali la localizzazione dei testimoni o il *locus commissi delicti*. Nel caso di mancato accordo tra gli Stati interessati, la proposta prevede l'obbligo di rimettere la decisione a un tribunale e, in ultima analisi, la cooperazione tra le varie autorità coinvolte. Qualora, ciononostante, vengano svolte indagini parallele, al termine delle stesse le autorità dovrebbero obbligatoriamente consultarsi per determinare se sia possibile designare l'organo competente a promuovere l'azione penale. In caso di mancato accordo, le diverse azioni dovrebbero tener conto delle sanzioni eventualmente inflitte da altre autorità e distribuire tra loro i relativi proventi in modo equitativo. Tale proposta certamente

---

<sup>500</sup> B20, *Task Force Recommendations: Concrete Actions for Los Cabos*, giugno 2012, consultabile su <http://biac.org/wp-content/uploads/2016/01/B20-Task-Force-Recommendations.pdf>.

comporterebbe un notevole passo in avanti sul piano della cooperazione internazionale, ma lascia comunque ancora spazio per una pluralità di azioni concorrenti. La sede naturale per una simile previsione potrebbe essere la Convenzione OCSE, tenuto conto del fatto che sia stata recepita in un gran numero di Stati; tuttavia, ciò potrebbe essere di difficile attuazione in tempi brevi.

Per un'effettiva applicazione del *ne bis in idem*, non basta prevedere una limitazione complessiva delle sanzioni irrogabili, ma si deve evitare di sottoporre il responsabile a più giudizi.

Alla luce di tale disamina, si avverte con più insistenza la necessità di addivenire ad una disciplina internazionale, facente capo ad accordi bilaterali e multilaterali, in grado di statuire in modo chiaro sia sul divieto di *ne bis in idem* internazionale, sia sui criteri per individuare, di volta in volta, l'autorità più appropriata a procedere in relazione a specifici fatti di corruzione internazionale.

## **Sezione II - Le normative nazionali più significative nel contrasto alla corruzione internazionale**

### **1. L'esperienza statunitense del *Foreign Corrupt Practices Act***

#### **1.1 Il *background* e la portata innovativa**

Gli Stati Uniti sono stati il primo paese a dotarsi di una specifica legislazione volta a prevenire i fenomeni di corruzione internazionale; appare, in effetti, evidente il ruolo pionieristico, assunto sul finire degli anni '70 del secolo scorso, dal *Foreign Corrupt Practices Act*.<sup>501</sup>

---

<sup>501</sup> *The Foreign Corrupt Practices Act of 1977* (FCPA), Pub. L. 95-213, 91 Stat. 1494 (1977), disponibile su <https://www.justice.gov/criminal-fraud/foreign-corrupt-practices-act>.

Lo Statuto venne approvato il 19 dicembre 1977, sotto la presidenza di Carter, in seguito a due grandi scandali economico-politici che sconvolsero la comunità internazionale: il caso *Lockheed*, che aveva posto all'attenzione dell'opinione pubblica gravi fatti di corruzione perpetrati in diversi paesi, tra cui Giappone e Germania, nell'esportazione di armi da parte della Lockheed Corporation e della Northrop; lo scandalo *Watergate*, in occasione del quale emerse anche il versamento di illeciti contributi al Comitato per la rielezione del Presidente Nixon da parte di grandi società americane.<sup>502</sup>

Orbene, gli obiettivi perseguiti con l'emanazione dello *Statute* furono sia di politica estera che di natura economica. Da un lato, infatti, si cercò di impedire che fosse compromessa l'immagine della democrazia americana all'estero, ostacolando le relazioni politiche ed economiche con i paesi stranieri, in particolare con i *Developing Countries*; dall'altra parte i redattori mirarono ad assicurare che la concorrenza tra le imprese non fosse pregiudicata dal versamento di tangenti a pubblici ufficiali stranieri, indirizzando «*gli affari a quelle società troppo inefficienti per competere sul piano del prezzo, della qualità del servizio, o troppo indolenti per impegnarsi in tecniche di vendita oneste o, ancora, eccessivamente dedite a smerciare prodotti marginali*».<sup>503</sup>

Sul piano contenutistico, occorre rilevare come il testo sia particolarmente dettagliato; ciò emerge nell'enunciazione generale del reato, previsto nei paragrafi 103 e 104, e nelle sanzioni che consentono di apprezzare la portata internazionale o transnazionale della fattispecie. Nello specifico vengono disciplinate, mediante

---

<sup>502</sup> A K. JAIN, *Economics of Corruption*, Heidelberg, Springer Science & Business Media, 2012, p. 46 ss.

<sup>503</sup> M. T. BIEGELMAN, D. R. BIEGELMAN, *Foreign Corrupt Practices Act Compliance Guidebook: Protecting Your Organization from Bribery and Corruption*, Hoboken, John Wiley & Sons, 2010, p. 48 ss.

norme precise e puntuali, due ampie categoria di reati, ovvero il pagamento illecito e la violazione di norme sulla compilazione dei registri contabili.

La prevenzione della violazione di norme contabili si sostanzia in una serie di formalità richieste per la compilazione dei libri societari di imprese attive sul mercato mobiliare statunitense, di guisa che possano essere facilmente ravvisabili eventuali pagamenti sospetti.

In aggiunta, al fine di predisporre un doppio sistema di controllo, le società sono obbligate per legge a mantenere una procedura interna di controlli che vigili su eventuali irregolarità e incongruenze tra quanto riportato nei libri contabili e l'effettivo flusso finanziario della società.<sup>504</sup> Si tratta di un meccanismo obbligatorio molto interessante, non solo perché crea un doppio livello, ma anche perché è volto a conferire una maggiore responsabilità diffusa all'interno della società e, sostanzialmente, permette alle autorità statunitensi di perseguire legalmente gli autori di tre diverse fattispecie criminose (il pagamento, la mancata *disclosure* e l'inefficacia di controlli infrasocietari) sulla base di un unico comportamento, ovvero il pagamento.<sup>505</sup> L'altra fattispecie esaminata nel FCPA concerne, invece, il versamento di tangenti a funzionari pubblici stranieri, a funzionari di partiti e a candidati a uffici elettivi.

## 1.2 Gli elementi costitutivi della fattispecie

---

<sup>504</sup> *Ibidem*, p. 54.; A. LOW, O. SOKENU, ZARIN, *The Foreign Corrupt Practices Act: Coping with Heightened Enforcement Risks*, New York, Practising Law Institute, 2007; Cfr. M. WEINSTEIN, J. MEYER, D. CLARK, *The Foreign Corrupt Practices Act: Compliance, Investigations and Enforcement*, New York, Law Journal Press, 2012.

<sup>505</sup> L. CASSIN, B. ABROAD, *Second Edition: Lessons from the Foreign Corrupt Practices ACT*, London, Cassin Law Publishing, 2011, p. 24 ss.

Orbene, dal dettato normativo emerge, in modo chiaro, come oggetto di incriminazione sia meramente la corruzione attiva dei pubblici ufficiali stranieri ed internazionali, tanto che la condotta del soggetto che assume una qualifica pubblicistica è posta al di fuori dell'area della tipicità.

L'elemento attivo del reato si sostanzia nel pagamento, offerta o promessa di pagare, fatta anche in modo indiretto (mediante, ad esempio, il coinvolgimento di «*third part*» o «*other persons*») nei confronti di pubblici ufficiali stranieri, così come indicati nel *corpus* normativo.<sup>506</sup>

Il FCPA specifica che il pagamento deve essere finalizzato alla corruzione, nel senso che deve servire a influenzare la decisione del funzionario straniero nell'espletamento dei suoi compiti ufficiali inducendolo ad agire, in violazione dei doveri prescritti dalla legge, al fine di assicurare un vantaggio ingiusto o in modo da indurlo a influenzare a sua volta le decisioni di altri organi di governo stranieri.<sup>507</sup>

Peraltro, come si evince dall'espressione “*in furtherance of*”, affinché si operi nell'area del penalmente rilevante, non occorre l'effettiva dazione dell'utilità illecita, né tantomeno che l'eventuale offerta sia accettata. Ne deriva come siano punibili anche atti diretti a perfezionare l'offerta di una tangente e perfino atti prodromici ad un'istigazione alla corruzione di un pubblico agente. Alla luce di ciò, anche una semplice corrispondenza, intercorsa tra colleghi per

---

<sup>506</sup> R. L. CASSIN, *Bribery Everywhere: Chronicles from the Foreign Corrupt Practices Act*, Lulu.com, 2009; R. M. WITTEN, KIMBERLY A. PARKER, JAY HOLTMEIER, ERIN G. H. SLOANE, *Complying with the Foreign Corrupt Practices Act*, LexisNexis, 2016; K. PARKER, R. GRIME, *The Foreign Corrupt Practices Act and International Anti-Corruption Developments 2018*, New York, Practising Law Institute, 2018, p. 18.

<sup>507</sup> UNITED STATES, DEPARTMENT OF JUSTICE, *A Resource Guide to the U.S. Foreign Corrupt Practices Act*, U.S. Department of Justice, 2012.

discutere in merito ai termini e alla portata di una tangente, è suscettibile di assumere rilievo penale ai sensi dello Statuto.<sup>508</sup>

Occorre, altresì, specificare come l'oggetto della promessa, dell'offerta o dazione non sia limitato a somme di denaro o beni equivalenti, potendo coincidere con ogni utilità che sia tale da apportare un qualsivoglia beneficio, come nel caso di omaggi, spese mediche, donazioni o contributi caritatevoli. Ciò che rileva è che l'utilità debba essere corrisposta, promessa o offerta ad un funzionario pubblico straniero. Quest'ultima espressione mira ad includere «*any officer or employee of a foreign government or any department, agency, or instrumentality thereof, or of a public international organization, or any person acting in an official capacity for or on behalf of any such government or department, agency, or instrumentality, or for or on behalf of any such public international organization*».<sup>509</sup>

Peraltro, una volta accertato lo svolgimento di funzioni, in veste di membro interno o di *agent* esterno, per un ente o organismo pubblico, non è necessaria un'ulteriore verifica avente ad oggetto l'effettiva natura pubblica delle mansioni svolte, giacché l'ordinamento statunitense adotta un'accezione soggettiva e non oggettivo-funzionale di pubblico ufficiale. Sotto questo profilo i dubbi interpretativi permangono solo in relazione all'espressione *instrumentality* di un governo straniero, soprattutto per ciò che concerne la possibilità di qualificare un'impresa, operante in regime di diritto privato, come di

---

<sup>508</sup> K. PARKER, R. GRIME, *op. cit.*, p. 18; Cfr. M. ELLIS, *The FCPA in Latin America: Common Corruption Risks and Effective Compliance Strategies for the Region*, Pennsauken, BookBaby, 2016.

<sup>509</sup> J. M. BARTOS, *United States Securities Law: A Practical Guide*, The Hague, Kluwer Law International B.V., 2006, p. 48 ss.; N. KOCHAN, R. GOODYEAR, *op. cit.*, p. 103.

natura pubblicistica e, quindi, sostanzialmente come un'articolazione della pubblica amministrazione.

A tal fine il Dipartimento di Giustizia statunitense ha fatto riferimento ad alcuni indicatori quali la partecipazione statale, l'oggetto o lo scopo della società, il *nomen* e la qualificazione normativa dell'impresa come pubblica. In ogni caso, l'indeterminatezza dell'espressione *instrumentality* ha agevolato, nella più recente prassi applicativa, interpretazioni alquanto estensive, facendovi rientrare anche quelle *corporations* controllate o possedute, in tutto o in parte, da un governo.<sup>510</sup>

Per quanto riguarda le modalità realizzative del fatto corruttivo, il *corpus* normativo non tralascia neppure l'ipotesi della realizzazione della corruzione mediante un cosiddetto *middleman*, figura che coincide tendenzialmente con quella dell'intermediario o consulente. Viene sanzionata, a riguardo, anche la semplice dazione di utilità a tali soggetti, purché ciò avvenga nella consapevolezza che essa sarà successivamente offerta, data o promessa, in tutto od in parte, ad un soggetto pubblico, a scopo corruttivo.<sup>511</sup>

Tale disposizione ha un impatto pratico certamente significativo, in quanto sul piano organizzativo-aziendale, è evidente l'utilità del ricorso a intermediari locali per le società che intendano concludere accordi al di fuori del paese di provenienza. In tali situazioni la

---

<sup>510</sup> S. H. DEMING, *Anti-bribery Laws in Common Law Jurisdictions*, Oxford, Oxford University Press, 2014; T. T. SHONHIWA, *Two Essays on the Foreign Corrupt Practices Act: Empirical Analyses of Auditor Risk Assessment and Subsequent Internal Governance Changes*, University of Nebraska-Lincoln, 2016; M. KOEHLER, *The Foreign Corrupt Practices Act in a New Era*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2014.

<sup>511</sup> A. G. MURPHY, *Foreign Corrupt Practices Act: A Practical Resource for Managers and Executives*, Hoboken, John Wiley & Sons, 2010, p. 91; Cfr. R. W. TARUN, *The Foreign Corrupt Practices Act Handbook: A Practical Guide for Multinational General Counsel, Transactional Lawyers and White Collar Criminal Practitioners*, New York, American Bar Association, 2010, p. 11.

presenza di *local intermediaries* può garantire alcuni ingredienti essenziali per il successo dell'iniziativa, così come la conoscenza del contesto economico e solide relazioni con funzionari di peso ai fini della conclusione dell'accordo. Ciò ha importanti riscontri sul piano giuridico-applicativo; le contestazioni legate ad atti di intermediari sono quelle di gran lunga più frequenti e significative nella prassi, come rivela il fatto che, negli ultimi anni, la maggior parte dei procedimenti instaurati dalle autorità americane contro società commerciali vedano coinvolti, in tutto o in parte, *partner* stranieri.<sup>512</sup>

Va, peraltro, rimarcata la notevole portata applicativa del FCPA, poiché, in base al dettato legale assume rilevanza penale il semplice pagamento effettuato dall'intermediario, a prescindere dalla consapevolezza del programma criminoso da parte del pubblico ufficiale straniero. In questo caso lo *Statute* si limita ad esigere la conoscenza (*while knowing*) che il denaro o l'utilità consegnate alla terza parte saranno utilizzate, in tutto o in parte, per corrompere un pubblico ufficiale straniero.<sup>513</sup>

---

<sup>512</sup> L. CASSIN, *Bribery Abroad: Lessons from the Foreign Corrupt Practices Act*, Lulu.com, 2008, p. 88 ss; M. GONCALVES, *Foreign Corrupt Practices Act: Fundamentals and Practices*, American Society of Mechanical Engineers, 2012.

<sup>513</sup> Lo Statuto al § 78dd-1 stabilisce «*in order to assist such issuer in obtaining or retaining business for or with, or directing business to, any person; or (3) any person, while knowing that all or a portion of such money or thing of value will be offered, given, or promised, directly or indirectly, to any foreign official, to any foreign political party or official thereof, or to any candidate for foreign political office, for purposes of-- (A) (i) influencing any act or decision of such foreign official, political party, party official, or candidate in his or its official capacity, (ii) inducing such foreign official, political party, party official, or candidate to do or omit to do any act in violation of the lawful duty of such foreign official, political party, party official, or candidate, or (iii) securing any improper advantage; or (B) inducing such foreign official, political party, party official, or candidate to use his or its influence with a foreign government or instrumentality thereof to affect or influence any act or decision of such government or instrumentality, in order to assist such issuer in obtaining or retaining business for or with, or directing business to, any person.*»



Per quanto concerne il profilo subiettivo delle diverse fattispecie di corruzione internazionale, il *corpus* normativo richiede che queste siano poste in essere “*corruptly*”.<sup>514</sup>

Come si evince dai lavori preparatori e dall’evoluzione giurisprudenziale, il termine *corruptly* indica l’intenzione di influenzare illecitamente il pubblico ufficiale, al fine di sollecitarlo ad abusare delle proprie funzioni. Si tratta, quindi, di un’intenzione malvagia (*bad purpose*) che può consistere, per esempio, nella volontà di ottenere un provvedimento legislativo o regolamentare di favore o di indurre un funzionario pubblico straniero a non adempiere a un dovere d’ufficio. Ad ogni modo, suddetta espressione potrebbe, nella prassi, escludere la rilevanza penale di regali di modico valore, effettuati a titolo di cortesia e non al fine di persuadere il destinatario affinché abusi della propria posizione.<sup>515</sup>

Bisogna, altresì, considerare come la condotta tipica debba essere retta da un duplice scopo o dal dolo specifico. Nel primo caso la finalità del comportamento può consistere, alternativamente, nell’indurre il pubblico ufficiale a compiere un atto di qualsiasi tipo nell’ambito della sua sfera di competenza (fine di corruzione impropria); a realizzare un qualsiasi atto di violazione di un dovere d’ufficio (fine della corruzione propria); a utilizzare la sua influenza presso un

---

<sup>514</sup> S. CHURI, D. A. FINKELSTEIN, J. MUELLER, D. ZARFES, M. L. BLOOM, T. FRANK, *Complying with the Foreign Corrupt Practices Act: A Practical Primer*, University of Chicago, 2012, p. 3.

<sup>515</sup> A. LOW, O. SOKENU, ZARIN, *The Foreign Corrupt Practices Act: Coping with Heightened Enforcement Risks*, New York, Practising Law Institute, 2007; M. WEINSTEIN, J. MEYER, D. CLARK, *The Foreign Corrupt Practices Act: Compliance, Investigations and Enforcement*, New York, Law Journal Press, 2012.

governo straniero o una sua *instrumentality* (ipotesi riconducibile al traffico di influenze).<sup>516</sup>

Con riferimento al dolo specifico, la condotta deve essere retta dalla volontà di ottenere o conservare un affare. Tale requisito ha fatto sorgere, sin dall'entrata in vigore dello Statuto, consistenti dubbi interpretativi. In ogni caso, è possibile affermare come la finalità primaria dei redattori fosse quella di ostacolare non la cosiddetta *petty corruption*, ovvero le piccole elargizioni effettuate per rendere più veloce o certo il compimento di atti amministrativi vincolati, bensì le condotte corruttive connotate da una certa portata e funzionali ai fini dell'ottenimento di contratti pubblici. Si tratta, in quest'ultimo caso, di un'attività amministrativa che prevede l'esercizio di poteri discrezionali e non vincolati.<sup>517</sup>

Orbene, i profili più interessanti del *corpus* normativo in oggetto riguardano la selezione dei destinatari, sia persone fisiche che giuridiche.

Sul versante individuale, l'ambito di applicazione della legge si estende a qualsiasi dirigente, amministratore, dipendente, *agent* o azionista che agisca per conto di un *issuer* e *domestic concern*.

La disciplina distingue, dunque, due categorie: i *domestic concern*, ovvero persone, fisiche o giuridiche, residenti o costituite nel territorio degli Stati Uniti, e gli *issuer*, società estere che comprano o vendono titoli negli Stati Uniti.<sup>518</sup>

---

<sup>516</sup> R. M. WITTEN, KIMBERLY A. PARKER, JAY HOLTMEIER, ERIN G. H. SLOANE, *Complying with the Foreign Corrupt Practices Act*, LexisNexis, 2016; Cfr. K. PARKER, R. GRIME, *op. cit.*, p. 18.

<sup>517</sup> M. ELLIS, *op. cit.*, 2016; J. M. BARTOS, *United States Securities Law: A Practical Guide*, The Hague, Kluwer Law International B.V., 2006, p. 48 ss.

<sup>518</sup> Le competenze in ordine agli accertamenti dell'illecito sono ripartite tra il Dipartimento di Giustizia (DOJ) e la Security and Exchange Commission (SEC). Quest'ultima è responsabile dell'irrogazione delle sanzioni civilistiche nei confronti degli issuers, ovvero di tutte le persone giuridiche che emettono titoli negli Stati

In seguito all'emendamento del 1998 che ha modificato il FCPA, il novero dei destinatari si è ulteriormente ampliato, con l'assoggettamento alla disciplina anche delle società estere, controllate o possedute da una *corporation* statunitense, laddove abbiano compiuto, anche solo in parte, pratiche corruttive nel territorio americano.

Lo Statuto si applica, quindi, anche a soggetti stranieri che agiscono negli Stati Uniti con l'intento di favorire il pagamento di una tangente all'estero; in tal modo, il Congresso ha provveduto ad adattare la legislazione nazionale all'obbligo, imposto dall'art. 4 della *OECD Convention*,<sup>519</sup> di provvedere a estendere la giurisdizione degli Stati parte ai reati compiuti sul loro territorio.

Da alcuni anni, dunque, le autorità inquirenti possono indagare qualora i comportamenti sospetti implicino l'uso della posta negli Stati Uniti o di altro mezzo di *interstate commerce* per agevolare una pratica corruttiva all'estero, oppure quando comportamenti, che oggettivamente favoriscono la corruzione, siano stati compiuti completamente al di fuori degli Stati Uniti da soggetti cittadini statunitensi o, nel caso di persone giuridiche, da enti che si siano costituiti negli USA o che abbiano fissato lì la sede principale dei propri affari.

---

Uniti e sono quindi sottoposte al controllo della SEC in base al Security Exchange Act del 1934. Il DOJ ha invece una competenza residuale, anzitutto ad esso compete l'irrogazione delle sanzioni penali, è inoltre responsabile dei controlli civilistici nei confronti di quei soggetti che non sono sottoposti al controllo della SEC, ovvero le persone fisiche, le persone giuridiche statunitensi che non scambiano titoli nel mercato regolamentato e gli enti di diritto straniero.

<sup>519</sup> L'art. 4 della Convenzione precede nello specifico «*Ciascuna Parte deve adottare le misure necessarie per stabilire la propria giurisdizione in materia di corruzione di pubblico ufficiale straniero quando il reato è commesso in tutto o in parte sul proprio territorio. 2. Ciascuna Parte che persegua i propri cittadini per reati commessi all'estero deve adottare le misure necessarie per stabilire la propria giurisdizione relativamente alla corruzione di pubblico ufficiale straniero secondo gli stessi principi.*»

E', altresì, contemplata la concorrente responsabilità delle persone fisiche e delle persone giuridiche, suscettibile di produrre interessanti conseguenze sul piano processuale. Si pensi al caso in cui un cittadino statunitense, che lavori per una società straniera all'estero e non operante sul mercato immobiliare statunitense, sia soggetto allo Statuto nonostante la società non lo sia. Di converso, una società statunitense potrebbe essere processata per gli atti compiuti al di fuori del territorio statunitense a causa della condotta assunta da un proprio dipendente non statunitense.<sup>520</sup>

Rimangono escluse, dall'ambito di azione dello Statuto, le società possedute o controllate da società statunitensi che agiscano solamente all'estero e non abbiano rapporti diretti con gli Stati Uniti.<sup>521</sup>

Grazie all'esperienza del *corpus* normativo in esame, gli Stati Uniti sono stato il primo paese ad aver perseguito, e altresì condannato, persone, fisiche e giuridiche per aver intrattenuto rapporti di corruzione con le autorità di altri paesi.

Per questo motivo, il FCPA è comunemente ritenuto il modello ispiratore degli strumenti multilaterali seguenti, così come di varie leggi nazionali. Tale modello, infatti, come spesso è successo nel campo della cooperazione in materia penale, risulterebbe fondamentale per comprendere non solo l'impianto generale delle leggi in materia di corruzione all'estero, ma anche l'approccio e i principi su cui queste sono state concepite dai legislatori nazionali,

---

<sup>520</sup> L. CASSIN, *op. cit.*, p. 24 ss.

<sup>521</sup> Non a caso le maggiori critiche da parte delle società concorrenti, soprattutto europee, riguardano il comportamento delle autorità statunitensi che, da un lato affermano di combattere la corruzione ad ogni livello e ovunque essa venga, ma dall'altro permettono una vistosa eccezione per le cose dette *foreign sales corporations*, ovvero società creata in paradisi fiscali per facilitare le esportazioni e completamente controllate da società statunitensi.

Tali società non risultano, infatti, contemplate nei procedimenti anticorruzione per la ben nota prudenza da parte dei tribunali statunitensi nel superare le formali distinzioni societarie, se non in casi eccezionali.

così come gli sforzi di cooperazione multilaterale in *subiecta materia*. In altre parole, la legge statunitense, per prima, ha espresso un modello criminale, ma anche culturale, che per varie ragioni risulta essere stato recepito al di fuori del contesto in cui è nato.

E' opinione diffusa, tra gli studiosi, che lo Statuto abbia influito notevolmente sulla *corporate culture* delle società statunitensi e sulla loro condotta, portando a ritenere che gli strumenti internazionali, elaborati in questi anni e ispirati al FCPA, avrebbero potuto facilmente conseguire un risultato simile a livello mondiale.<sup>522</sup>

## **2. The UK Bribery Act**

### **2.1. La ratio della riforma**

Lo UK Bribery Act è entrato in vigore nel Regno Unito nel luglio del 2011, al termine di un lungo e tortuoso *iter*.<sup>523</sup>

Con questa importante legislazione il Regno Unito ha riorganizzato e rinnovato la disciplina penale della corruzione, adeguando un regime obsoleto e spesso di difficile applicazione e dando finalmente piena

---

<sup>522</sup> B. P. LOUGHMAN, R. A. SIBERY, *Bribery and Corruption: Navigating the Global Risks*, Hoboken, John Wiley & Sons, 2011, p. 282 ss.

<sup>523</sup> L'esigenza di una riforma delle norme penali in tema di corruzione (bribery offence) è emersa nel 1995 attraverso le raccomandazioni formulate dalla Commissione Nolan nel Report on Standards in Public Life, in cui si affrontava la tematica dei diritti e doveri, sia di carattere giuridico che etico, incumbenti sui soggetti titolari di cariche pubbliche. Negli anni seguenti, diverse iniziative istruttorie si sono succedute da parte del Governo inglese, culminate nella presentazione, nel 2003, di uno schema di disegno di legge (Draft Corruption Bill), rimasto non approvato. Più di recente, la Law Commission, in un proprio documento, pubblicato ad esito di una consultazione pubblica promossa sul tema (Reforming Bribery, del novembre 2008), ha creato invece le premesse per una aggiornata definizione giuridica del reato di corruzione, fino ad allora risultante essenzialmente da regole giurisprudenziali e da disposizioni legislative assai risalenti.

attuazione alla *OECD Convention* del 1997.<sup>524</sup> La normativa che precede l'entrata in vigore dello *Uk Bribery Act* è stata interamente abrogata dalla nuova legge, così sancendo una svolta cruciale per l'assetto delle fonti in materia di corruzione.

Invero, è la partecipazione del Regno Unito alle organizzazioni internazionali e all'Unione Europea ad aver evidenziato e fatto considerare di primaria importanza l'esigenza di delineare un *corpus* normativo incentrato sulla lotta alla corruzione, che fosse in grado di rispondere ad una serie di istanze internazionali. D'altronde, sono state le stesse istituzioni sovranazionali a demandare un maggior livello di omogenità tra le discipline dei diversi paesi *in subiecta materia*.

Lo Statuto sorge, infatti, sulla base dei rilievi presentati dal *Working Group on Bribery* dell'OCSE, il quale aveva rilevato come, a partire dalla ratifica della Convenzione, nel Regno Unito nessuna società o persona fisica fosse stata condannata o processata per la corruzione di un pubblico ufficiale straniero; si trattava di un fatto certamente singolare, avuto riguardo alla mole delle esportazioni e degli investimenti all'estero, condotti da imprese inglesi.<sup>525</sup>

Orbene, è solo con l'emanazione dello Statuto che la legislazione britannica in materia di corruzione ha assunto finalmente un carattere organico e sistematico, essendo state tipizzate in un unico *corpus*

---

<sup>524</sup> T. FOX, *Best Practices Under the FCPA and Bribery Act: How to Create a First Class Compliance Program*, CreateSpace Independent Publishing Platform, 2013, p. 42.

<sup>525</sup> La legge sulla corruzione del 2010 (*Bribery Act*) è ritenuta rigorosa poiché va oltre quanto previsto dalla convenzione dell'OCSE contro la corruzione. Nel diritto penale del Regno Unito non esistono né termine di prescrizione né immunità generale ai procedimenti penali per parlamentari, giudici o pubblici ministeri. Le disposizioni in materia di corruzione, contenute nella legge sulla corruzione del 2010 e nella legge sulle frodi (*Fraud Act*) del 2006, e i reati come l'intralcio alla giustizia e la condotta illecita nell'esercizio di funzioni pubbliche prevedono obblighi diversi per comminare condanne e sanzioni

normativo tutte le fattispecie di corruzione, nonché colmate preesistenti lacune.<sup>526</sup>

Con riferimento alle scelte effettuate e al modello di tutela adottato, la riforma presenta innovative soluzioni. A tale riguardo è importante che le scelte inerenti al diritto penale sostanziale intraprese dal legislatore siano calate, di volta in volta, all'interno del contesto in cui sono suscettibili di essere applicate. Una disamina sull'impatto della riforma può essere, difatti, condotta in modo compiuto solo mediante un'analisi diversificata e non puramente esegetica del testo normativo. In esso si distinguono quattro diverse figure criminose: corruzione attiva verso soggetti pubblici o privati (*Section 1*); corruzione passiva verso soggetti pubblici o privati (*Section 2*),<sup>527</sup> corruzione di un pubblico funzionario straniero (*Section 6*); mancata prevenzione della corruzione da parte della società (*Section 7*). In quest'ultima sezione viene introdotta la responsabilità penale dell'impresa per i reati di corruzione commessi da soggetti che operano in nome e per conto della medesima, ogni qual volta l'azienda non si sia dotata di "modelli organizzativi" interni, tali da prevenire tali reati; in questo caso la società non sarà ritenuta responsabile per le azioni delle "associated

---

<sup>526</sup> I dati di Transparency International del 2010 posizionavano il Regno Unito al ventesimo posto della classifica di 178 Paesi quanto al livello di corruzione percepita. Il Regno Unito non rientrava, pertanto, nei Paesi con alto tasso di corruzione percepita. È interessante notare che a tre anni dall'adozione del Bribery Act il livello di corruzione percepita è sceso ancora, collocando il Regno Unito al quattordicesimo posto nella classifica di TI su 175 Paesi considerati. Non pare agevole, dunque, sostenere che le motivazioni prioritarie della riforma risiedessero nell'inadeguatezza della normativa anti-corruzione.

<sup>527</sup> I reati di corruzione attiva e passiva previsti alle sezioni 1 e 2 presuppongono il verificarsi di due condizioni preliminari che attengono ai presupposti della condotta. In particolare, la condotta deve in primo luogo, essere realizzata nell'esercizio di attività o funzioni rilevanti (sect. 3, *relevant functions or activities*) e, in secondo luogo, scaturire da un'attività illecita come definita dalle sezioni 4 e 5 (*improper performance*). Questi due elementi dimostrano che, a differenza delle fattispecie previgenti, la nuova normativa pone al centro i doveri dell'agente piuttosto che la sua qualifica formale.

*persons*” se riuscirà a dimostrare di aver adottato procedure adeguate (“*adequate procedures*”) a fini precauzionali.

Invero, in questo variegato novero di ipotesi corruttive, solo l’ultima rappresenta un’assoluta novità per l’ordinamento del Regno Unito.<sup>528</sup>

Come si può facilmente dedurre, la *section 6*, che disciplina la corruzione attiva di un pubblico ufficiale straniero, è tesa a dare piena attuazione alla Convenzione OCSE del 1997. Nello specifico, la figura in esame costituisce un’ipotesi speciale del reato di cui alla sezione 1.<sup>529</sup> L’elemento specializzante, sul piano della fattispecie oggettiva, è rappresentato dalla qualità di pubblico ufficiale straniero del destinatario della condotta. Invero, anche la fattispecie generale contiene un elemento aggiuntivo rispetto all’ipotesi in esame, ovvero l’*improper performance*,<sup>530</sup> tanto che risulterebbe più corretto parlare di specialità reciproca.<sup>531</sup>

---

<sup>528</sup> E. LA ROSA, *Corruzione privata e diritto penale: Uno studio sulla concorrenza come bene giuridico*, Torino, Giappichelli Editore, 2018, p. 82 ss.

<sup>529</sup> Nella *section 1* si legge «*A person (“P”) is guilty of an offence if either of the following cases applies. (2) Case 1 is where— (a) P offers, promises or gives a financial or other advantage to another person, and (b) P intends the advantage— (i) to induce a person to perform improperly a relevant function or activity, or (ii) to reward a person for the improper performance of such a function or activity. (3) Case 2 is where— (a) P offers, promises or gives a financial or other advantage to another person, and (b) P knows or believes that the acceptance of the advantage would itself constitute the improper performance of a relevant function or activity*».

<sup>530</sup> Ai sensi della sezione 4, lettera a, l’improprietà dell’esercizio di una funzione o attività deriva dalla violazione di un’aspettativa rilevante, vale a dire che il soggetto agirà in buona fede, in modo imparziale o in linea con una posizione fiduciaria. A ciò è equiparata l’omessa esecuzione di una funzione o attività, che costituisca diverse violazione di un’aspettativa rilevante.

<sup>531</sup> Per la valutazione dell’*“improper performance”* il BA prevede l’esperimento di cd “tests”. Nel caso della corruzione privata, richiede un “objective test” rispetto all’aspettativa di una “reasonable person in the UK”, mentre per la corruzione di un pubblico ufficiale viene richiesto, in linea con le aspettative del OECD, che per il soggetto attivo sussista la volontà di influenzare il pubblico ufficiale straniero nello svolgimento delle relative funzioni di pubblico ufficiale ed al fine di ottenere un vantaggio di “business”. In questo ultimo caso, deve sussistere l’ulteriore requisito



## 2.2 L'impianto normativo e i principali profili di criticità

Orbene, la condotta incriminata, ai sensi della *section 6*, riguarda nello specifico «*bribes if, and only if— (a) directly or through a third party, P offers, promises or gives any financial or other advantage— (i) to F, or (ii) to another person at F's request or with F's assent or acquiescence, and (b) F is neither permitted nor required by the written law applicable to F to be influenced in F's capacity as a foreign public official by the offer, promise or gift*». <sup>532</sup>

Con il termine “*foreign public official*” si fa riferimento a «*individual who— (a) holds a legislative, administrative or judicial position of any kind, whether appointed or elected, of a country or territory outside the United Kingdom (or any subdivision of such a country or territory), (b) exercises a public function— (i) for or on behalf of a country or territory outside the United Kingdom (or any subdivision of such a country or territory), or (ii) for any public agency or public enterprise of that country or territory (or subdivision), or (c) is an official or agent of a public international organisation*». <sup>533</sup>

Occorre evidenziare come, ai fini della punibilità della condotta in esame, sia richiesto un duplice dolo specifico. *In primis*, il *briber* deve aver posto in essere la condotta con l'obiettivo di influenzare il destinatario dell'atto corruttivo nello svolgimento delle sue funzioni in

---

che la legge del Paese cui appartiene il pubblico ufficiale non consenta che lo stesso sia influenzato da offerte, promesse o regalie.

<sup>532</sup> È da notare una parziale differenza rispetto alla normativa italiana, perché nella disciplina britannica è contemplata solo la corruzione attiva, mentre l'articolo 322 *bis* c.p. sanziona, seppur nel caso in cui siano coinvolti funzionari dell'Unione Europea o di Stati membri dell'Unione europea, anche la corruzione passiva.

<sup>533</sup> T. BIEGELMAN, R. BIEGELMAN, *Foreign Corrupt Practices Act Compliance Guidebook: Protecting Your Organization from Bribery and Corruption*, Hoboken John Wiley & Sons, 2010, p. 22; Cfr. MONTY RAPHAEL, *Blackstone's Guide to the Bribery Act 2010*, New York, OUP Oxford, 2010.

qualità di pubblico ufficiale.<sup>534</sup> Come stabilito nel punto successivo, l'intenzione può avere ad oggetto «(a) *any omission to exercise those functions, and (b) any use of F's position as such an official, even if not within F's authority*».<sup>535</sup>

In tale fattispecie non occorre, ai fini della punibilità, il perfezionarsi di un accordo corruttivo tra privato e pubblico ufficiale, essendo sufficiente un'offerta effettuata con il fine di condizionarne il comportamento. Ne deriva come una mera istigazione alla corruzione sia punita allo stesso modo di un *pactum sceleris* effettivamente perfezionatore.<sup>536</sup>

Ciò detto, l'incriminazione di cui trattasi non richiede neppure l'intento di spingere il pubblico agente ad eseguire impropriamente i suoi doveri. Contrariamente al FCPA, non viene in rilievo il *corrupt intent*, ovvero lo scopo precipuo del *briber* di indurre il destinatario ad abusare della sua posizione.

Con riferimento al reato contemplato nella *section 7*, sono richiesti due requisiti fondamentali: in primo luogo, che l'organizzazione commerciale possa essere definita come *relevant commercial organisation* e, in secondo luogo, che sia stata commessa una delle condotte tipiche previste per i reati di corruzione attiva o di corruzione di un pubblico ufficiale straniero da parte di un soggetto che svolga un'attività per conto dell'impresa. Si presuppone, peraltro, che tale

---

<sup>534</sup> Section 6, lett. a « *A person ("P") who bribes a foreign public official ("F") is guilty of an offence if P's intention is to influence F in F's capacity as a foreign public official.*»

<sup>535</sup> VIVIAN ROBINSON, STUART H. DEMING, TRUMAN K. BUTLER, *The FCPA and U.K. Bribery Act: A Ready Reference for Business and Lawyers*, New York, ABA Section of International Law, 2013, p. 65.

<sup>536</sup> C. NICHOLLS QC, T. DANIEL, A. BACARESE, J. HATCHARD, *Corruption and Misuse of Public Office*, New York, OUP Oxford, 2011; T. P. EVERARD, *The Bribery Act: when does corporate entertainment become bribery?*, New York, Oxford Brookes University, 2016.

soggetto abbia apportato un vantaggio all'organizzazione commerciale.

In questo caso, quindi, l'impresa è chiamata a rispondere per gli atti posti in essere dalle cosiddette “*associated persons*” che, svolgendo attività di servizi per conto dell'impresa, commettono il reato di corruzione con l'intento di ottenere affari o vantaggi per il *business* dell'impresa.<sup>537</sup>

A tal fine viene data una definizione piuttosto ampia di “*associated person*”, facendovi rientrare qualsiasi soggetto che svolga attività di servizi per conto della società (dipendenti, *intermediaries* o *agents*).<sup>538</sup>

Ai sensi della *Guidance about Procedures* del Bribery Act<sup>539</sup> l'*associated person* può coincidere con un individuo o con un'amministrazione fiduciaria. La section 8 «*makes it clear that the question as to whether a person is performing services for an organisation is to be determined by reference to all the relevant circumstances and not merely by reference to the nature of the*

---

<sup>537</sup> Si legge nella section 8 La Section 8 «(1) “...a person (“A”) is associated with C if (disregarding any bribe under consideration) A is a person who performs services for or on behalf of C.”; (2) “The capacity in which A performs services for or on behalf of C does not matter”; (4) Whether or not A is a person who performs services for or on behalf of C is to be determined by reference to all relevant circumstances and not merely by reference to the nature of the relationship between A and C”; (5) “But if A is an employee of C it is to be presumed unless the contrary is shown that A is a person who performs services for or on behalf of C”».

<sup>538</sup> Nella section 8 dal titolo “*Meaning of associated person*” si legge «*For the purposes of section 7, a person (“A”) is associated with C if (disregarding any bribe under consideration) A is a person who performs services for or on behalf of C. (2) The capacity in which A performs services for or on behalf of C does not matter. (3) Accordingly A may (for example) be C’s employee, agent or subsidiary. (4) Whether or not A is a person who performs services for or on behalf of C is to be determined by reference to all the relevant circumstances and not merely by reference to the nature of the relationship between A and C. (5) But if A is an employee of C, it is to be presumed unless the contrary is shown that A is a person who performs services for or on behalf of C.*»

<sup>539</sup> *Guidance about procedures which relevant commercial organisations can put into place to prevent persons associated with them from bribing*, disponibile su <http://www.justice.gov.uk/downloads/legislation/bribery-act-2010-guidance.pdf>.

*relationship between that person and the organisation. The concept of a person who 'performs services for or on behalf of' the organisation is intended to give section 7 broad scope so as to embrace the whole range of persons connected to an organisation who might be capable of committing bribery on the organisation's behalf. This broad scope means that contractors could be 'associated' persons to the extent that they are performing services for or on behalf of a commercial organisation. Also, where a supplier can properly be said to be performing services for a commercial organisation rather than simply acting as the seller of goods, it may also be an 'associated' person».*<sup>540</sup>

Lo Statuto attribuisce una maggiore importanza alla sostanza piuttosto che alla forma, poiché chiede di tener conto di tutte le circostanze rilevanti e non semplicemente della natura della relazione intercorrente tra la persona e l'ente; ne deriva come non sia indispensabile che tra l'impresa e l'*associated person* intercorra un rapporto contrattuale, né che l'impresa sia in grado di esercitare un certo grado di controllo su di essa. I dibattiti parlamentari sul tema chiariscono che, nel novero della categoria, siano suscettibili di rientrare le *joint venture*, le società controllate ed i relativi singoli azionisti, indipendentemente dall'ampiezza della partecipazione societaria.<sup>541</sup>

---

<sup>540</sup> T. FOX, *op. cit.*, p. 42; T. BIEGELMAN, R. BIEGELMAN, *op. cit.*, p. 22.

<sup>541</sup> Nel caso di gruppi societari multinazionali di matrice inglese, la rilevanza del provvedimento emerge con spaventosa concretezza, considerando l'ipotesi che un procuratore Britannico potrebbe superare il dato fattuale della remota distanza tra la casa madre e la controllata oppure il fatto che il soggetto agiva nel solo interesse della controllata, in quanto la norma richiede la considerazione di fattori ulteriori quali, ad esempio, la similarità del business, il fatto che l'operazione potrebbe comportare un vantaggio alla casa madre UK, oppure il fatto che la costituzione della controllata possa essere finalizzata ad evitare la responsabilità della casa madre UK.

In definitiva, risulta evidente che l'intenzione del legislatore fosse quella di contemplare l'intera gamma di persone collegate ad un'organizzazione, che risulterebbero essere in grado di commettere un atto di corruzione per conto della persona giuridica. Con riferimento a questi soggetti, anche ove si trattasse di *third parties*, l'ente dovrebbe assicurarne l'adesione alle sue politiche anticorruzione e monitorare continuamente il loro operato.<sup>542</sup>

Peraltro, ai fini della configurabilità del reato, non è necessario accertare un *mens rea requirement* in capo all'ente, essendo questa un'ipotesi di *strict liability*.<sup>543</sup>

A questo punto occorre soffermarsi sulla specifica *defence*, richiesta alla persona giuridica dalla sezione 7, punto 2, e riconducibile al paradigma della diligente organizzazione interna.

Orbene, sull'impresa graverà l'onere di provare che siano state previste idonee misure di prevenzione, aventi lo scopo precipuo di ostacolare possibili fatti corruttivi (*adequate procedures*).<sup>544</sup>

Ne deriva come un ente possa andare esente da responsabilità ove dimostri come, sebbene la condotta criminosa sia stata posta in essere, esso abbia predisposto «*adequate procedures designed to prevent persons associated with C from undertaking such conduct*».<sup>545</sup>

Per individuare quali siano, nella prassi, le *adequate procedures* si deve far riferimento alla *Guidance on Procedures* che stabilisce «*Adequate bribery prevention procedures ought to be proportionate to*

---

<sup>542</sup> Le procedure devono essere, peraltro, essere chiare, pratiche, accessibili ed effettivamente implementate e applicate. L'espressione *procedures* è utilizzata in un'accezione lata, vale a dire come comprensiva sia delle politiche preventive che delle procedure attuative.

<sup>543</sup> S. H. DEMING, *op. cit.*, p. 134 ss.

<sup>544</sup> J. HORDER, P. ALLDRIDGE, *Modern Bribery Law: Comparative Perspectives*, New York, Cambridge University Press, 2013, p. 168 ss.

<sup>545</sup> MONTY RAPHAEL, *op. cit.*, p. 32 ss.; Cfr. V. ROBINSON, S. H. DEMING, TRUMAN K. BUTLER, *The FCPA and U.K. Bribery Act: A Ready Reference for Business and Lawyers*, New York, ABA Section of International Law, 2013, p. 65.

*the bribery risks that the organisation faces. An initial assessment of risk across the organisation is therefore a necessary first step. To a certain extent the level of risk will be linked to the size of the organisation and the nature and complexity of its business, but size will not be the only determining factor».*<sup>546</sup>

Più avanti nello Statuto, la *section 12* chiarisce l'ambito di applicazione territoriale della legge, estendendola a tutto il Regno Unito, comprensivo, pertanto, oltre che dell'Inghilterra e del Galles, anche dell'Irlanda del Nord e della Scozia, la quale ha fornito il formale consenso alla *UK House of Parliament* per legiferare in materia.<sup>547</sup>

Invero, il *Bribery Act* si applica anche se il reato sia commesso all'estero, purché si rilevi una *close connection* diversamente articolata e descritta nell'impianto normativo della riforma.

Con riferimento al reato di cui alla *section 7*, è opportuno evidenziare come la giurisdizione extraterritoriale non presupponga un legame qualificato con il Regno Unito, non richiedendo a tale fine che l'*associated person* sia un cittadino, un residente nel Regno Unito, o un ente ivi costituito. Orbene, potrà trattarsi anche di un cittadino

---

<sup>546</sup> La guidance aggiunge, altresì «*The level of risk that organisations face will also vary with the type and nature of the persons associated with it. For example, a commercial organisation that properly assesses that there is no risk of bribery on the part of one of its associated persons will accordingly require nothing in the way of procedures to prevent bribery in the context of that relationship. By the same token the bribery risks associated with reliance on a third party agent representing a commercial organisation in negotiations with foreign public officials may be assessed as significant and accordingly require much more in the way of procedures to mitigate those risks. Organisations are likely to need to select procedures to cover a broad range of risks but any consideration by a court in an individual case of the adequacy of procedures is likely necessarily to focus on those procedures designed to prevent bribery on the part of the associated person committing the offence in question.*»

<sup>547</sup> E' noto, infatti, che con l'espressione diritto penale inglese si fa propriamente riferimento al diritto dell'Inghilterra e Galles, non essendo affatto scontato che una legge penale preveda una così vasta applicazione territoriale.

straniero o di una controllata straniera che svolga servizi per conto di una controllante inglese.<sup>548</sup>

Infine, si segnala come la fattispecie contemplata nella *section 7*, a differenza delle altre, non richieda uno stretto legame con il Regno Unito; a perpetrare il reato di *failure to prevent bribery* potrebbe essere «*any other body corporate (wherever incorporated) which carries on a business, or part of a business, in any part of the United Kingdom*».

### **3. L'esperienza italiana nel D.Lgs. 231/2001**

#### **3.1. Il reato presupposto e i criteri di imputazione**

In seguito alla ratifica della Convenzione OCSE e delle Convenzione dell'Unione Europea in materia di corruzione, è stata approvata in Italia la legge n. 300 del 2000,<sup>549</sup> che ha trovato specificazioni importanti nel decreto legislativo dell'8 giugno del 2001 n. 231<sup>550</sup> ("Decreto 231").<sup>551</sup>

---

<sup>548</sup> M. RAPHAEL, *Blackstone's Guide to the Bribery Act 2010*, New York, OUP Oxford, 2010, p. 72 ss.

<sup>549</sup> LEGGE 29 settembre 2000, n. 300, "Ratifica ed esecuzione dei seguenti Atti internazionali elaborati in base all'articolo K. 3 del Trattato dell'Unione europea: Convenzione sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, fatta a Bruxelles il 26 luglio 1995, del suo primo Protocollo fatto a Dublino il 27 settembre 1996, del Protocollo concernente l'interpretazione in via pregiudiziale, da parte della Corte di Giustizia delle Comunità europee, di detta Convenzione, con annessa dichiarazione, fatto a Bruxelles il 29 novembre 1996, nonché della Convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea, fatta a Bruxelles il 26 maggio 1997 e della Convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali, con annesso, fatta a Parigi il 17 dicembre 1997. Delega al Governo per la disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche e degli enti privi di personalità giuridica." (GU Serie Generale n.250 del 25-10-2000 - Suppl. Ordinario n. 176).

<sup>550</sup> Decreto Legislativo 8 giugno 2001, n. 231. "Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche

Quest'ultimo provvedimento ha avuto l'obiettivo di introdurre nel nostro ordinamento la responsabilità penale-amministrativa degli enti, tanto che oggi è possibile perseguirli ed irrogare loro delle sanzioni.

Invero, il sistema di responsabilità introdotto con il Decreto 231 è autonomo e indipendente rispetto a quello che concerne la persona fisica, in quanto si fonda su presupposti diversi e contempla conseguenze distinte.

Ai sensi dell'articolo 1 del Decreto, i destinatari della disciplina sono gli enti e le società fornite di personalità giuridica, le società e le associazioni anche prive di personalità giuridica; al contempo vengono lasciati fuori dall'ambito applicativo lo Stato, gli enti pubblici territoriali, altri enti pubblici non economici, nonché quelli che esercitano funzioni di rilievo costituzionale.

Nello specifico l'ente può essere ritenuto responsabile se, prima della commissione del reato da parte di un soggetto ad esso funzionalmente collegato, non aveva adottato ed efficacemente attuato, modelli di organizzazione e gestione idonei ad evitare reati della specie di quello verificatosi.

*In primis*, affinché possa configurarsi una responsabilità in capo all'ente è necessaria, in ogni caso, la realizzazione di un reato-presupposto.<sup>552</sup>

Con riferimento al catalogo dei reati presupposto, ai fini della presente trattazione, si segnala come sia stata proprio la legge n. 300 del 2000 a

---

prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 140 del 19 giugno 2001.

<sup>551</sup> A testimonianza dell'esatto recepimento delle norme convenzionali contro la corruzione, le autorità giudiziarie italiane hanno, inoltre, in mano una serie di strumenti incisivi, quali il blocco dei conti bancari e il sequestro, nonché la confisca di valore, e non soltanto quella delle somme incassate dall'ente pubblico e corrisposte dal privato ai fini della corruzione.

<sup>552</sup> F. BONELLI, M. MANTOVANI, *op. cit.*, p. 398 ss.



introdurre nel codice penale l'art. 322-*bis*. Tale disposizione, che assurge a punto di riferimento per la disciplina interna della corruzione internazionale, ha dato esecuzione alla Convenzione di Bruxelles del 26 luglio 1995 sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee (con i protocolli di Dublino del 27 settembre 1996 e di Bruxelles del 26 maggio 1997) e alla Convenzione OCSE di Parigi del 17 dicembre 1997 sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali.

Nel dettaglio, l'articolo *de quo* prevede l'estensione dell'ambito applicativo delle norme di cui all'art. 314 (peculato), 316 (peculato mediante profitto dell'errore altrui), 317 a 320 (concussione con relative pene accessorie, corruzione per un atto dell'ufficio, corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio, corruzione aggravata dal conferimento di pubblici impieghi o stipendi o pensioni o dalla stipulazione di contratti con la pubblica amministrazione, corruzione in atti giudiziari, corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio) e 322 (istigazione alla corruzione) ai membri di organi istituzionali delle Comunità europee (Commissione, Parlamento, Corte di Giustizia e Corte dei Conti), ai funzionari ed agenti delle Comunità europee, alle persone comandate dagli Stati membri che svolgano funzioni corrispondenti a quelle dei funzionari e agenti delle Comunità europee, ai membri e addetti a enti costituiti sulla base dei trattati istitutivi delle Comunità europee, e a chi svolge funzioni o attività corrispondenti a quelli dei pubblici ufficiali e degli incaricati di pubblico servizio in Stati membri dell'Unione europea.

Ne deriva come la disposizione sia dotata di una vera e propria valenza interpretativa, giacché risolve un dubbio ermeneutico che legittimamente poteva sorgere in ordine alla definizione di pubblico ufficiale e incaricato di pubblico servizio, contemplata negli artt. 357 e 358 c.p. "agli effetti della legge penale". Si tratta di un'espressione

non scorra da incognite, tanto che parte della dottrina si è chiesta se il riferimento alla pubblica funzione legislativa, giudiziaria o amministrativa ovvero alla prestazione di un pubblico servizio, contenuto in dette disposizioni, si riferisse solo a funzioni o servizi considerati "pubblici" ai sensi dell'ordinamento italiano, oppure si estendesse anche a funzioni ritenute "pubbliche" alla stregua dei criteri messi a punto in ordinamenti diversi.<sup>553</sup> In effetti, è solo con l'introduzione dell'articolo 322-*bis* che viene definitivamente chiarito come la qualifica di pubblico ufficiale o di incaricato di pubblico servizio, elemento imprescindibile per l'integrazione delle fattispecie richiamate dalla disposizione, debba essere riconosciuta altresì a quei soggetti che, ordinamenti diversi da quello italiano, ritengono essere investiti di analoghi poteri.<sup>554</sup>

Orbene, tornando a quanto disposto dal Decreto 231, ai fini di un addebito di responsabilità in seno all'ente, è indispensabile che il reato sia stato commesso da un soggetto qualificato. Quest'ultimo può identificarsi con una persona che ricopra un ruolo apicale, rivestendo funzioni di rappresentanza, di amministrazione o direzione dell'ente oppure di una sua unità organizzativa dotata di autonomia finanziaria

---

<sup>553</sup> M. AMISANO, *Le tipologie della corruzione*, Torino, Giappichelli Editore, 2012, p. 14 ss.

<sup>554</sup> Il giudice è, quindi, chiamato a compiere una verifica di assimilabilità sulla base di un confronto tra discipline giuridiche, attraverso un meccanismo di parificazione basata sulla funzione esercitata. Il confronto per stabilire la "corrispondenza" o l'"analogia" di funzione o attività esercitata deve essere realizzato tra la disciplina normativa in concreto attributiva di determinati poteri e compiti con la disciplina stabilita, rispettivamente, per i pubblici funzionari e agenti delle Comunità europee, o per i pubblici ufficiali e gli incaricati di pubblico servizio italiani, a seconda che si tratti di "soggetto comandato dagli Stati membri", oppure di soggetto che esercita l'attività qualificata direttamente in un altro Stato dell'Unione europea secondo le norme di quello Stato (cioè se si tratta di un pubblico ufficiale di un Stato comunitario).

e funzionale o che svolga, anche di fatto, la gestione e il controllo dell'ente stesso.

Inoltre, deve considerarsi come per una piena imputabilità sia, altresì, richiesto che il reato sia stato commesso nell'interesse o a vantaggio dell'ente. Ne deriva come laddove l'interesse manchi del tutto, in quanto il soggetto qualificato ha posto in essere la fattispecie con il solo scopo di perseguire un interesse meramente proprio o di terzi, l'impresa non può essere considerata responsabile. Diversamente, qualora si dovesse ravvisare un interesse, seppur marginale o parziale, dell'ente, potrebbero emergere dei profili di responsabilità. Ad ogni modo, nel caso in cui la fattispecie di reato non si sia tradotta in alcun vantaggio per l'impresa, a quest'ultima è concessa la possibilità di beneficiare di una riduzione della sanzione pecuniaria.<sup>555</sup>

Con riferimento al piano soggettivo, l'ente è chiamato a rispondere nel caso in cui non abbia posto in essere tutte le misure necessarie volte ad ostacolare la commissione dei reati appartenenti alla specie di quello realizzato. Ai sensi di quanto previsto dall'articolo 6, se il reato è commesso da soggetti apicali, la persona giuridica dovrà rispondere, salvo il caso in cui dimostri di aver adottato, ma anche efficacemente attuato, prima della commissione del fatto, modelli di organizzazione e gestione idonei ad impedire quel genere di fattispecie, o qualora abbia istituito un organismo dotato di autonomi poteri di iniziativa e controllo che abbia effettivamente vigilato sull'osservanza dei modelli, o nel caso in cui il reato sia stato commesso per fraudolenta elusione dei modelli da parte del soggetto apicale infedele.

---

<sup>555</sup> G. LASCO, V. LORIA, M. MORGANTE, *Enti e responsabilità da reato: Commento al D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 231*, Torino, Giappichelli Editore, 2017, p. 126 ss.

Ne consegue come sia certamente essenziale, affinché al modello sia riconosciuta efficacia esimente, che l'impresa si sia impegnata ad implementare le misure adottate nel proprio contesto organizzativo; in tal senso il modello non deve costituire un mero adempimento burocratico o simbolico, ma deve essere formulato in modo da aderire perfettamente alle caratteristiche della sua organizzazione, eventualmente evolvendosi con essa.

Con riferimento alle conseguenze, l'accertamento dell'illecito previsto dal Decreto 231 espone l'ente all'applicazione di gravi sanzioni, che sono suscettibili di colpire il patrimonio, l'immagine e la stessa attività. Sul piano patrimoniale, all'accertamento dell'illecito dipendente da reato, discende sempre l'applicazione di una sanzione pecuniaria e la confisca del prezzo o del profitto del reato, anche per equivalente.<sup>556</sup> Peraltro, nei casi previsti dalla legge, il giudice può applicare le sanzioni interdittive dal carattere particolarmente afflittivo, dal momento che intaccano la stessa attività dell'ente.

In ogni caso, ai sensi dell'articolo 13 del Decreto, affinché si possano comminare delle sanzioni interdittive, devono essere rispettate talune condizioni. *In primis*, le sanzioni interdittive si applicano in relazione ai reati per i quali sono espressamente previste; è necessario, poi, che l'ente abbia tratto dal reato un profitto di un certo rilievo e che il reato sia stato commesso da un soggetto in posizione apicale o da un soggetto sottoposto alla direzione dei primi, a causa di gravi carenze organizzative.

Quanto al loro contenuto, le sanzioni interdittive possono consistere nell'interdizione dall'esercizio dell'attività, nella sospensione o nella

---

<sup>556</sup> G. CATELLANI, F. ARECCO, L. DAVOLI, F. GANDINI, *Responsabilità da reato delle aziende. Modelli 231 e ambiente*, Roma, Wolters Kluwer Italia, 2016, p. 188 ss.

revoca di autorizzazioni, licenze o concessioni, nel divieto di contrattare con la pubblica amministrazione, nell'esclusione di agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi, così come nel divieto di pubblicizzare beni o servizi.

L'articolo 4 del Decreto, nel disciplinare i reati commessi all'estero, stabilisce *«Nei casi e alle condizioni previsti dagli articoli 7, 8, 9 e 10 del codice penale, gli enti aventi nel territorio dello Stato la sede principale rispondono anche in relazione ai reati commessi all'estero, purché nei loro confronti non proceda lo Stato del luogo in cui è stato commesso il fatto. Nei casi in cui la legge prevede che il colpevole sia punito a richiesta del Ministro della giustizia, si procede contro l'ente solo se la richiesta è formulata anche nei confronti di quest'ultimo»*.

Ebbene, affinché l'ente sia perseguibile, è necessario che abbia la propria sede principale in Italia; in ogni caso deve trattarsi della sede effettiva ove si svolgono le attività amministrative e di direzione e che può essere anche diversa da quella in cui si trova l'azienda o la sede legale. Ne deriva come sia soggetto alla normativa italiana quell'ente che, ancorché costituito all'estero ai sensi della propria normativa domestica, presenti in Italia la sede dell'amministrazione o l'oggetto principale della sua attività. Da ciò discende il problema applicativo relativo al riconoscimento, da parte dell'ordinamento italiano, dell'efficacia esimente dei modelli organizzativi adottati ai sensi della normativa straniera. In ogni caso, tali modelli potranno essere considerati idonei a spiegare efficacia esimente qualora soddisfino i requisiti previsti dal Decreto 231 e risultino efficacemente attuati.<sup>557</sup>

---

<sup>557</sup> Infine, occorre dare atto che la legge n. 146 del 2006 che ha ratificato la Convenzione ed i Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, ha previsto, all'articolo 10, la responsabilità degli enti per alcuni reati aventi carattere transnazionale, quali ad esempio associazione per delinquere anche di tipo mafioso, associazione finalizzata al traffico di stupefacenti, traffico dei migranti. Ad ogni modo, per poter considerare la fattispecie criminosa quale reato

Ciò detto, nonostante sia evidente la portata innovativa del provvedimento *de quo*, non si può tralasciare come in Italia esso abbia trovato una scarsa applicazione. Il numero dei procedimenti per corruzione internazionale, aperti in Italia a partire dall'entrata in vigore della Convenzione OCSE fino al 2016, risulta essere piuttosto esiguo. Nello specifico sono 57 le indagini iniziate durante l'intero periodo di riferimento; di queste, 18 procedimenti sono ancora in fase di indagine, 9 in fase processuale, 26 procedimenti si sono conclusi con una sola condanna passato in giudicato ed una condanna non definitiva.<sup>558</sup>

Tali dati dimostrano che, pur costituendo la corruzione internazionale la matrice storica dell'introduzione stessa della normativa italiana in materia di responsabilità da reato per le persone giuridiche, sino ad ora l'applicazione del Decreto 231 ha riguardato, in modo preponderante, i reati di corruzione commessi da persone fisiche, nella fattispecie pubblici ufficiali appartenenti all'ordinamento dello Stato italiano.

### **3.2. Il caso Saipem in Nigeria**

---

transnazionale è necessario il rispetto di talune condizioni indicate da legislatore. Nel dettaglio, la realizzazione della fattispecie deve aver coinvolto un gruppo criminale organizzato, il fatto deve essere punito con la sanzione non inferiore nel massimo a quattro anni di reclusione, la condotta deve essere stata commessa in più di uno Stato oppure commessa in uno Stato ma con effetti sostanziali in un altro Stato, o commessa in un solo Stato ma avendo coinvolto un gruppo criminale organizzato protagonista di attività criminali in più di uno Stato.

<sup>558</sup> I dati sono stati forniti durante l'Intervento del Presidente Raffaele Cantone alla IV Conferenza Ministeriale anticorruzione OCSE dal titolo "Corruzione internazionale e ordinamento giuridico italiano: la L. 231 e il profilo della responsabilità penale delle aziende private. Prevenzione. Strutture per rafforzare e riconoscere la compliance anticorruzione" del 15 marzo 2016. Il contenuto dell'intervento è disponibile su [https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Comunicazione/Interventi/\\_dettaglio?id=bc22fee20a77804260d79a0fc3d2724a](https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Comunicazione/Interventi/_dettaglio?id=bc22fee20a77804260d79a0fc3d2724a).

Invero, si tratta del primo caso al mondo di corruzione internazionale che sia approdato a una sentenza definitiva di condanna dopo tre gradi di giudizio, anziché essersi arrestato per intervenuto patteggiamento nelle indagini preliminari.

Con la sentenza n. 11442/2016, la VI Sezione della Corte di Cassazione ha confermato la condanna di Saipem S.p.A. a 600 mila euro di sanzione pecuniaria e alla confisca di 24 milioni di euro.<sup>559</sup>

Nello specifico la società, operante nel settore della prestazione di servizi per il settore petrolifero, è stata considerata responsabile, ai sensi del Decreto 231, per aver versato ingenti tangenti, finalizzate all'aggiudicazione di appalti e concessioni per la realizzazione di impianti energetici (petroliferi e per la liquefazione del gas) in Nigeria.

Orbene, ai fini di una compiuta disamina della pronuncia *de qua*, è opportuno richiamare quanto statuito nei precedenti gradi di giudizio, nonché i fatti contestati.

*In primis* va rilevato come la Corte di Appello di Milano, il 19 febbraio 2015, abbia confermato la sentenza del Tribunale di Milano con cui la società per azioni Saipem era stata ritenuta responsabile per violazione del Decreto 231, in relazione alla commissione del reato di corruzione internazionale da parte di soggetti che rivestivano ruoli apicali in Snamprogetti S.p.A., società incorporata in Saipem nel 2006. Il Tribunale, in primo grado, aveva applicato nei confronti della suddetta società la sanzione amministrativa pecuniaria di euro 600.000, nonché la confisca dell'importo del profitto del reato, nella misura di euro 24.530.580.

I reati contestati alle persone fisiche avevano riguardato la promessa e, poi, l'effettiva corresponsione da parte della *joint venture*, denominata

---

<sup>559</sup> Corte di cassazione, Sesta sezione penale, sentenza 17 marzo 2016 n. 11442.

TSKJ (acronimo delle società partecipanti: la francese Technip, la italiana Snamprogetti, la statunitense Kellogg e la nipponica Japan Gas Company), di compensi corruttivi per oltre centottantasette milioni di dollari, in favore di pubblici ufficiali nigeriani posti al massimo livello (i Presidenti della Repubblica di Nigeria succedutisi nel tempo). I pagamenti erano stati funzionali all'ottenimento di una serie di contratti, del valore complessivo di circa 6 miliardi di dollari, per la realizzazione di un impianto di liquefazione del gas naturale nell'area di Bonny Island in Nigeria.

Si trattava di un *modus operandi* messo a punto sapientemente e perfezionato nel corso degli anni, dal momento che l'attività corruttiva aveva avuto inizio sin dal 1990, con l'avvio della *joint venture*, e si era protratta sino a tutto il 2004.<sup>560</sup>

Sul piano contrattuale le commesse risultavano effettivamente affidate alla TSKJ dalla compagnia nigeriana NLNG, controllata dalla compagnia nazionale petrolifera, la NNPC, e partecipata da società multinazionali quali Shell e Total.

I contratti per la TSKJ erano stati stipulati tramite tre società appositamente costituite a Madeira, noto paradiso fiscale. Tra queste ve ne era una partecipata al 25% da Snamprogetti Netherlands, deputata alla conclusione dei contratti-schermo di consulenza con due società *corporations* straniere, la Tristar di Gibilterra (posseduta da un legale inglese) e la nipponica Marubeni. Nello specifico queste avevano agito in qualità di intermediarie, favorendo la corresponsione

---

<sup>560</sup> Il 1 giugno 1990 le società predette (tra le quali la italiana Snamprogetti s.p.a., rappresentata da Baicchi, direttore dell'unità business raffinazione e gas) firmavano il primo «joint venture bidding Agreement», un accordo di collaborazione per la presentazione di un'offerta per l'aggiudicazione del contratto EPC (engineering, procurement and construction) per la costruzione dell'impianto di liquefazione del gas naturale da realizzare a Bonny Island in Nigeria (a tal fine era stata costituita nel 1989 dalla Nigeria la NLNG). La joint venture, secondo l'accordo, doveva essere costituita «formalmente».



delle tangenti ai più alti funzionari del governo nigeriano. A tal fine nella *joint venture* erano stati istituiti dei veri e propri comitati formali, noti come “comitati culturali”, in seno ai quali venivano organizzati degli incontri informali, non documentati, in cui si discuteva in merito alle dazioni corruttive e ai destinatari.

Ciò detto, è opportuno evidenziare come i reati addebitati alle persone fisiche si siano nel frattempo prescritti, tanto che il procedimento è proseguito solo nei confronti della Saipem S.p.A, che nel frattempo ha incorporato Snamprogetti S.p.A.

Orbene, tale pronuncia, oltre a rappresentare una vera e propria *landmark* nello scenario della lotta alla corruzione internazionale, ha permesso di chiarire una serie di profili problematici in ordine alla disciplina della responsabilità dell'ente dipendente da reato, tra cui la questione avente ad oggetto la discussa competenza dell'autorità italiana a giudicare per reati commessi all'estero e quella relativa all'idoneità del modello organizzativo.

Con il ricorso in Cassazione, i difensori della Saipem S.p.A. hanno sollevato la problematica concernente la competenza dell'autorità giudiziaria italiana a giudicare la fattispecie *de qua*. Come si evince dal capo di imputazione, infatti, tutte le condotte addebitate risulterebbero integralmente commesse all'estero. Nello specifico la *joint venture* e le società operative erano state costituite e avevano la sede in altri paesi, l'aggiudicazione dei contratti era avvenuta in Nigeria, i consigli di amministrazione della società, di cui faceva parte Snamprogetti, si erano svolti all'estero, senza considerare che nessun pagamento in uscita o in entrata, riguardante le operazioni contestate, era transitato dall'Italia.

Invero, la problematica che attiene in genere a tutti i procedimenti di corruzione internazionale postula dei chiarimenti in merito

all'applicabilità su base territoriale, ovvero extraterritoriale, dell'art. 322-*bis* c.p. e del Decreto 231.

Come si è già avuto modo di evidenziare nella presente trattazione, è significativo l'orientamento adottato da una serie di discipline nazionali richiamate precedentemente, come il FCPA o lo UK Bribery ACT. Tali provvedimenti sono fondati sul presupposto che, al fine di ostacolare in modo consistente le condotte poste in essere dalle imprese multinazionali, è fondamentale introdurre o estendere forme di giurisdizione extraterritoriale.

Si tratta di un'istanza ben recepita dal nostro ordinamento che, ai sensi dell'articolo 4 del Decreto 231, prevede come gli enti possano essere perseguiti per reati commessi interamente all'estero. Nello specifico *«1. Nei casi e alle condizioni previsti dagli articoli 7, 8, 9 e 10 del codice penale, gli enti aventi nel territorio dello Stato la sede principale rispondono anche in relazione ai reati commessi all'estero, purché nei loro confronti non proceda lo Stato del luogo in cui è stato commesso il fatto. 2. Nei casi in cui la legge prevede che il colpevole sia punito a richiesta del Ministro della giustizia, si procede contro l'ente solo se la richiesta è formulata anche nei confronti di quest'ultimo»*.

A tale riguardo, si evidenzia come tale disposizione introduca un vero e proprio criterio di sussidiarietà procedimentale, attraverso il quale il nostro ordinamento ha attribuito rilievo preclusivo alla c.d. litispendenza internazionale.

Secondo quanto previsto dall'art. 6 c.p., il reato si considera commesso in Italia quando l'azione o l'omissione che lo costituisce, ovvero l'evento conseguente, è avvenuta in tutto o “anche solo in parte” nel territorio statale. E' proprio quest'ultima espressione ad essere stata soggetta, nel tempo, ad un'interpretazione giurisprudenziale particolarmente estensiva.

E' principio consolidato che, ai fini della punibilità dei reati commessi in parte all'estero, sia sufficiente che nel territorio dello Stato sia stato posto in essere anche un solo frammento della condotta, che sia apprezzabile in modo tale da collegare la parte della condotta realizzata in Italia a quella realizzata in territorio estero.<sup>561</sup>

Ebbene, nel caso in esame la Corte ha osservato come parte dell'attività corruttiva fosse stata pianificata in Italia, giacché le decisioni strategiche ed organizzative venivano ivi adottate. Ciò detto, è bastato che in Italia fosse rilevabile la mera ideazione della fattispecie, benché la restante condotta sia stata messa a punto in un altro Stato.

I ricorrenti hanno, peraltro, dedotto la violazione del divieto del *bis in idem* e delle convenzioni internazionali, per inosservanza ed erronea applicazione dell'art. 4 d.lgs. n. 231 del 2001, dell'art. 34 Decreto 231 e dell'art. 649 cod. proc. pen. Sul punto i legali di Saipem hanno asserito che, per i medesimi fatti per cui si procede, si era già instaurato e concluso un processo in Nigeria e negli Stati Uniti. In effetti, Snamprogetti Netherlands e Saipem avevano già negoziato nel 2010 il versamento alle autorità statunitensi di una somma complessiva di 365 milioni di dollari; si trattava di un vero e proprio *deferred prosecution agreement* stipulato con il Dipartimento di Giustizia. Un ulteriore patteggiamento era stato, altresì, raggiunto con l'istituzione nigeriana, l'*Economic and Financial Crimes*.

Ne deriva come la difesa di Saipem avesse proceduto a denunciare, a fronte di un'ulteriore condanna in Italia, la violazione dell'art. 4 della Convenzione OCSE sulla corruzione e degli artt. 41 e ss. della

---

<sup>561</sup> Si veda a tal fine, Corte di Cassazione, Sez. VI, 24 aprile 2012, n. 16115, rv. 252507; *Id.*, 17 dicembre 2008, n. 17026, rv. 243476 (commissione “*anche in minima parte nello Stato*”).

Convenzione ONU contro la corruzione in tema di litispendenza internazionale.

Da questa prospettiva non può essere ignorato come le multinazionali, anche in virtù della loro attività transnazionale, si trovino sempre più esposte alla proliferazione “autarchica” di risposte repressive.

A livello giuridico, il rischio di interferenze tra le sovranità rivendicate da ciascuno Stati risulta alimentato dalle conseguenze derivanti dall’applicazione extraterritoriale delle normative penali nazionali, nonché dalla cooperazione internazionale tra autorità giudiziarie che porta a perseguire disgiuntamente i medesimi fatti.

Secondo una visione politico criminale, sebbene ciò possa costituire un modo per garantire la punibilità delle imprese transnazionali, che si trovano a dover rispondere a più autorità giudiziarie nazionali, al tempo stesso non può essere ignorato come la garanzia del *ne bis in idem* ne risulti particolarmente compromessa.

Orbene, gli accordi raggiunti in Nigeria e negli Stati Uniti per la definizione dei processi penali avviati in tali Stati, non precludono la rinnovazione del giudizio in Italia per i medesimi fatti.

In relazione a questi paesi non vige, infatti, alcun obbligo pattizio che impedisca l’esercizio della giurisdizione italiana.

Ebbene, è principio consolidato nella giurisprudenza, sia costituzionale che di legittimità,<sup>562</sup> che il *ne bis in idem* internazionale in materia penale non assurga a principio o consuetudine di diritto internazionale, sicché debba trovare la sua fonte esclusivamente in un obbligo pattizio.

Invero, i testi convenzionali di valenza generale che riconoscono il principio, vale a dire l’art. 14, par. 7, del Patto internazionale sui diritti civili e politici e l’art. 4 del Protocollo n. 7 della CEDU, circoscrivono

---

<sup>562</sup> Tra le tante, Corte Costituzionale 58 del 1997; Sez. 2, n. 40553 del 21/05/2013, Tropeano, rv. 256469.

il suo ambito di applicazione ai rapporti processuali interni a un determinato ordinamento nazionale. Peraltro, nelle convenzioni internazionali impegnate nella lotta alla corruzione, le soluzioni contro l'*overlapping of jurisdictions* non vanno oltre la consultazione reciproca tra le competenti autorità nazionali per stabilire la "più idonea ad esercitare l'azione penale" (art. 4, par. 3, Convenzione Ocse del 1997). Come evidenziato nell'articolo 42, par. 6, della Convenzione delle Nazioni Unite sulla corruzione, *«fatte salve le norme di diritto internazionale generale, la presente Convenzione non esclude l'esercizio di ogni competenza penale stabilita da uno Stato Parte conformemente al proprio diritto interno»*. Si tratta di una disposizione volta a confermare come, al di là della consultazione, non sussistano ulteriori conseguenze discendenti dalla Convenzione stessa. Ciò detto, nel processo di ratifica di tali strumenti, l'Italia non ha ritenuto di introdurre norme volte a precludere in via generale il rinnovamento del giudizio per gli stessi fatti.

A tale riguardo, nel Decreto 231, ci si è limitati a disporre uno sbarramento alla perseguibilità dell'illecito commesso dall'ente, qualora nei suoi confronti si sia già attivato lo Stato del luogo in cui è stato commesso il fatto. In ogni caso, ai sensi dell'art. 4 lo sbarramento opera in relazione ai soli «reati commessi all'estero». Come già avuto modo di evidenziare, si tratta di un'ipotesi che esula dalla fattispecie qui esaminata.

Un altro motivo di doglianza che vuole essere richiamato è quello avente ad oggetto l'inadeguatezza del modello organizzativo, giudicato totalmente inefficace nel prevenire il reato di corruzione internazionale.

Già nel 2014, con sentenza n. 38343,<sup>563</sup> le Sezioni Unite avevano avuto modo di precisare come, in tema di responsabilità dell'ente derivante da persone che esercitano funzioni apicali, grava su questo l'onere, con effetti liberatori, di dimostrare di aver adottato ed efficacemente attuato, prima della commissione del reato, modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi. Ciò premesso, nella fattispecie *de qua* è stato rilevato che il modello 231, approvato dalla Snamprogetti S.p.A. nel giugno 2004, presentava delle gravi carenze, in quanto votato a contemplare misure preventive solo su carta. Ne consegue che per i giudici non sia stato possibile rinvenire alcun tipo di garanzia suscettibile di impedire, o almeno di rendere più ostica, la partecipazione dei rappresentanti di Snamprogetti all'ampio progetto di corruzione messo a punto per l'aggiudicazione dei lotti (quali, il comitato di controllo o l'*internal audit*).

Ebbene, il modello non poteva che essere ritenuto inadatto al perseguimento degli scopi per i quali era stato predisposto; ciò in quanto non è sufficiente dotarsi di un modello organizzativo, essendo richiesto dalla giurisprudenza che questo sia accompagnato da un'attuazione serie ed efficace.

In tale pronuncia i giudici hanno avuto, altresì, la possibilità di ribadire come nemmeno la fusione per incorporazione della società che aveva commesso il reato fosse servita a prosciogliere la società incorporante, giacché la fusione per incorporazione *«aveva infatti determinato la continuità della società incorporata con l'effetto di far cumulare la responsabilità di quest'ultima con quelle proprie dell'incorporante. Trattandosi di un'operazione rimessa alla libera determinazione dei soggetti, la due diligence che deve accompagnare*

---

<sup>563</sup> Corte di Cassazione, Sez. U, n. 38343 del 24/04/2014, rv. 261112.

*la vicenda modificativa offre in ogni caso alla società incorporante le garanzie – .... – per essere pienamente consapevole dei rischi nell'acquisire una società attinta da illeciti amministrativi».*

## CONCLUSIONI

L'attività di ricerca che ha caratterizzato il presente elaborato può essere considerata alquanto sperimentale, poiché tesa a raccogliere la letteratura giuridica avente ad oggetto l'esplorazione di due fattispecie, la corruzione internazionale ed il principio di sviluppo sostenibile, fino ad ora tenute distinte e separate da ricercatori e studiosi del diritto.

Lo studio è stato, dunque, accompagnato dal convincimento che le sfide che si pongono, allo stato attuale, dinanzi alla comunità internazionale, sono ricche, diverse tra loro, ma al contempo profondamente collegate. Questo perché, tenendo ben presente quelli che sono gli obiettivi da raggiungere entro il 2030, così come contemplati nel programma d'azione delle Nazioni Unite, non si può ragionare per scomparti separati, piuttosto è auspicabile adottare un vero e proprio approccio olistico.

Ne deriva come il *leitmotiv* dell'elaborato consista nella disamina della stretta correlazione che intercorre tra corruzione internazionale e sviluppo sostenibile, messa in evidenza da ricerche empiriche e da una serie di studi, anche di carattere economico. Nello specifico è emerso come la corruzione non rappresenti una mera minaccia alla libera concorrenza, ma sia suscettibile di condurre anche a gravi disfunzioni sociali e politiche. Essa causa una riduzione degli investimenti con svariati effetti di lungo termine, tra cui la polarizzazione sociale, il mancato rispetto dei diritti umani, pratiche antidemocratiche e la diversione di fondi destinati alla crescita e ai servizi essenziali, compromettendo, in modo pressoché irreversibile, tutte e tre le dimensioni dello sviluppo sostenibile.

Tuttavia, sebbene la presenza di tale correlazione sia stata appurata da ampi studi di settore, l'importanza di realizzare una sinergia tra le due



sfere - quella della lotta alla corruzione e quella relativa al conseguimento dei *sustainable development goals* - non trova pieno riscontro nel contesto giuridico internazionale.

Ciò detto, per comprendere a pieno quali siano i punti di incontro, nonché le migliori armi che la comunità internazionale ha a disposizione per raggiungere entrambi gli scopi, è stato necessario, dapprima, separare le trattazioni, focalizzandosi *in primis* sulla corruzione internazionale e poi sullo sviluppo sostenibile, entrambi analizzati alla stregua del diritto internazionale.

Sono state, dunque, presentate le più importanti convenzioni internazionali impiegate nella lotta alla corruzione, così come il lavoro svolto dagli organismi di controllo e dai vari atti di *soft law*.

Il quadro che è emerso è profondamente variegato. *In primis* è da segnalare come manchi, a livello internazionale, una definizione chiara ed univoca di corruzione internazionale, stante la connaturata complessità del fenomeno, suscettibile di assumere varie configurazioni e sfaccettature. Peraltro, solo con la diffusione di tale fattispecie su scala globale e con l'affiorare delle esternalità negative ad essa collegate, si è andato delineando, a partire dagli anni '90, un diffuso *consensus* a livello internazionale volto a reprimere condotte illecite perpetrate fuori dai confini nazionali.

Spunti interessanti sono stati forniti dall'analisi della Convenzione OCSE del 1997 e della Convenzione di Merida. Invero, nonostante si riconosca il carattere innovativo di entrambi gli accordi, i relativi profili applicativi non sono scevri da incognite.

Da un rapporto pubblicato dal Working Group on Bribery, è emerso come, a partire dall'entrata in vigore della Convenzione OCSE, siano meno di 300 gli enti che hanno riportato una condanna per corruzione internazionale. In effetti, la reale capacità preventiva e dissuasiva delle disposizioni introdotte dalla *OECD Convention*, è stata in parte

pregiudicata dai cambiamenti che sono intervenuti sull'economia e sul commercio negli ultimi anni; si pensi al fatto che il 40% delle esportazioni mondiali provenga attualmente da Stati che non hanno ancora sottoscritto la Convenzione, come gli Stati Bricks. Ne deriva come, lungi dal combattere in modo effettivo e diffuso il fenomeno della corruzione internazionale, la *OECD Convention* si sia limitata a modificare i flussi del commercio globale, determinando in media una riduzione delle esportazioni dagli Stati aderenti alla Convenzione verso gli Stati importatori più inclini alla corruzione.

In questo scenario non mancano significative normative nazionali, messe a punto con lo scopo di dare piena attuazione agli strumenti internazionali impiegati nella lotta alla corruzione, come il FCPA, lo UK Bribery Act o il Decreto 231 del 2001. Tali provvedimenti sono fondati sul presupposto che, al fine di ostacolare in modo consistente le condotte poste in essere dalle imprese, è fondamentale introdurre o estendere forme di giurisdizione extraterritoriale.

Nello specifico la sentenza emanata dalla Corte di Cassazione italiana nel caso Saipem, oltre a costituire un'interessante applicazione del Decreto 231, rappresenta il primo caso al mondo di condanna definitiva per corruzione internazionale. La sua analisi ha permesso, dunque, di rilevare le modalità attraverso le quali si possano perseguire, in modo efficiente, le imprese per atti di corruzione commessi nel territorio estero, prendendo atto dell'assenza di un divieto di *ne bis in idem* a livello internazionale.

Ciò detto, sebbene siano state riportate all'attenzione quelle esperienze normative tese a dare piena attuazione alle citate convenzioni, secondo le stime di Transparency International, il livello complessivo di *enforcement*, necessario per una valida deterrenza nei confronti della corruzione internazionale, resta inadeguato.

Il raggiungimento di questo obiettivo risulta ostacolato dalla varietà di fonti che, *in subiecta materia*, interagiscono e si condizionano reciprocamente, al di fuori di un rigido ordine gerarchico.

Senza giungere ad un vero e proprio diritto penale unitario a livello europeo e persino mondiale, si è progressivamente sedimentato, nel settore del contrasto alle condotte corruttive, un vasto complesso di regole di fonte interna, regionale e internazionale, di valore cogente o, talvolta, meramente persuasivo.

Emerge un quadro normativo ampiamente sfaccettato e talvolta confusionario che è tale da rispecchiare il pluralismo delle fonti, tipico della globalizzazione economica e giuridica.

Invero, ciò che risulta venir meno è, sia il conferimento di uno specifico ordine da attribuire a questo copioso intreccio di fonti, sia un precipuo riferimento allo sviluppo sostenibile, quale obiettivo propulsore che deve guidare l'azione congiunta tra Stati.

Orbene, così come la normativa anticorruzione si rivela restia nel menzionare adeguatamente lo sviluppo sostenibile, al contempo anche gli strumenti di sviluppo sostenibile sembrano adottare ben pochi rinvii al fenomeno della corruzione. Appare poco comprensibile come, in tutti i report globali annuali sugli Obiettivi del Millennio, si trovi un unico e scarso riferimento alla corruzione nel documento del 2012. Peraltro, tale tematica non viene affatto affrontata in modo compiuto e approfondito; si perde, quindi, l'occasione di andare ad indagare, in modo funzionale e realmente utile, uno dei maggiori ostacoli ai fini del raggiungimento degli obiettivi che la comunità internazionale considera di primaria importanza.

Questa mancanza potrebbe trovare una spiegazione nella difficoltà di definire in modo compiuto e chiaro lo sviluppo sostenibile, così come il suo *status* giuridico. Dall'orientamento assunto dalla giurisprudenza internazionale emergere come il principio *de quo* non sia trattato

come una vera e propria regola giuridica *stricto sensu*, giacché i giudici, anziché applicarla direttamente, ricorrono ad altri capisaldi – come l’obbligo di cooperazione o l’uso razionale delle risorse naturali – per la risoluzione delle controversie in materia ambientale. D’altronde, la conferma che, più che autonomo principio giuridico, lo sviluppo sostenibile assurga ad obiettivo da perseguire mediante l’applicazione di regole che sul concetto di sostenibilità si sono formate o adattate, si ricava altresì negli atti di Rio, dai quali emerge con chiarezza l’espressione «*international law in the field of sustainable development*».

Invero, quando si parla di sviluppo sostenibile si tende a contemplare tutta una serie di politiche ambientali, sociali ed economiche, collocandole in un grande calderone privo di organicità. In tale scenario l’applicazione indubbiamente più concreta dello sviluppo sostenibile è da rinvenire nel settore dell’energia. Attraverso l’analisi dei rischi e dei contesti normativi che caratterizzano Nigeria ed Etiopia, paesi ricchi di risorse naturali, è stato possibile apprendere come la corruzione abbia impattato questa area.

A tale riguardo è stato fondamentale lo studio della *Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI), un’iniziativa globale che rappresenta un *unicum* nel panorama internazionale, poiché mira ad accrescere la trasparenza nei pagamenti effettuati dalle imprese ai governi e ai funzionari statali, così come la trasparenza delle entrate governative nel settore del petrolio, del gas e dell’industria mineraria. Essa trova il suo fondamento nella presa di coscienza che, solo un utilizzo responsabile delle risorse naturali possa contribuire ad una crescita economica sostenibile e alla riduzione della povertà e che, al contrario, una gestione inadeguata comporti pesanti impatti negativi sia economici che sociali.

Ebbene, una maggiore trasparenza nell'industria di estrazione delle materie prime permette di migliorare, non soltanto la *governance*, ma anche la sostenibilità considerata nella sua triplice dimensione.

Nonostante le ottime premesse e le potenzialità di questa iniziativa, si segnala come il governo americano abbia nel 2017 annunciato il ritiro dalla *Extractive Industries Transparency Initiative*.

Si tratta di un deludente passo indietro, se si pensa a quanto le imprese statunitensi investano nel settore energetico nei paesi dell'afrika subsahariana. D'altra parte, è proprio l'immediato ritiro degli Stati Uniti che deve far riflettere su come tale iniziativa sia in grado di condizionare l'attività delle imprese, imponendo dei vincoli di trasparenza certamente rigorosi ed impegnativi, all'interno di un settore particolarmente sensibile alle tematiche della sostenibilità.

Ciò detto, anche la mancanza di una sinergia tra sistemi di monitoraggio della *OECD Convention* e Agenda 2030 fa scemare l'occasione di trasporre un obiettivo politico estremamente rilevante come quello di sviluppo sostenibile, in strumenti normativi giuridicamente vincolanti che, come tali, potrebbe offrire non solo una base per la sua giustificazione, ma anche un solido strumento di controllo.

Alla luce di quanto evidenziato emerge l'importanza di un approccio che è da ritenersi necessariamente olistico e multidisciplinare, giacchè fondato sull'implementazione delle misure previste nei trattati anti-corruzione, così come sull'utilizzo degli strumenti internazionali dedicati allo sviluppo sostenibile. Questo in quanto, senza sforzi concreti per affrontare la corruzione in tutte le sue forme, i progressi necessari al conseguimento dei *sustainable development goals* risulteranno limitati e privi di seguito.

A tal fine si auspica una maggiore presa di coscienza da parte degli organismi internazionali, affinché sia possibile coniugare entrambi i

piani di azioni, facendoli rientrare in un più ampio ed ambizioso progetto, all'interno del quale la responsabilità degli Stati possa assurgere a vero e proprio punto di contatto.

## BIBLIOGRAFIA

A. ANGELINI, *Cambio di rotta. Lo sviluppo sostenibile*, Roma, Armando Editore, 2008, p. 74.

A. ANGELINI, *La società dell'ambiente*, Roma, Armando Editore, 2004.

A. BONFANTI, *Business and Human Rights in Europe: International Law Challenges*, New York, Routledge, 2018, 93 ss.

A. BELLO, *Gift-Giving, Anti-Bribery Laws and the Nigerian Constitution: Matters Arising*, in *Journal of African Law*, 2014 58(2), 278–302.

A. BLUNDELL-WIGNALL, *Foreign Direct Investment, Corruption and the OECD Anti-Bribery Convention*, Paris, OECD Publishing, 2017, p. 89 ss.

A. DALE, J. ROBINSON, *Achieving Sustainable Development*, Vancouver, UBC Press, 1996, 102.

A. DE JONGE, *Transnational Corporations and International Law: Accountability in the Global Business Environment*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2011.

A. DEL VECCHIO, DAL RI JÙNIOR (a cura di), *Il diritto internazionale dell'ambiente dopo il Vertice di Johannesburg*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2005.

A. DEL VECCHIO, P. SEVERINO, *Il contrasto alla corruzione nel diritto interno e nel diritto internazionale*, Padova, CEDAM, 2014.

A. DI PASCALE, *La responsabilità sociale dell'impresa nel diritto dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè Editore, 2010, p. 54 ss.

A. ENIAYEJUNI, *Nigeria: Corruption arising from bad leadership in European Scientific Journal*, 2015, 11(13), 62.

A. ESER, O. LAGODNY, C. BLAKESLEY, *The Individual as Subject of International Cooperation in Criminal Matters: A Comparative Study*, Baden, Nomos Publishers, 2002.

A. F. MUNIR MANIRUZZAMAN, A. SCHWABACH, A. COCKFIELD, A. DAN TARLOCK, J. C. DERNBACH, G. M. KUTTING, *International Sustainable Development Law*, Volume III, Singapore, EOLSS Publications, 2010.

A. G. MURPHY, *Foreign Corrupt Practices Act: A Practical Resource for Managers and Executives*, Hoboken, John Wiley & Sons, 2010, p. 91.

A. GONZALEZ, *Poverty, oil and corruption: the need for a Quad-Sector Development Partnership (QSDP) in Nigeria's Niger Delta in Development Policy Review*, 2016, 34(4), 509–538.

A. GRAYCAR, R. G. SMITH, *Handbook of Global Research and Practice in Corruption*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2011, p. 319 ss.



A. HILDERING, *International Law, Sustainable Development and Water Management*, Delft, Eburon Uitgeverij B.V., 2004, p. 34 ss.

A. KENECHUKWU, *The Nigerian Dependent Management & Leadership Development in the Post World War in Colonial Nigeria*, Bloomington, Offu Sr.AuthorHouse, 2013, p. 126.

A. LA MATTINA, *L'arbitrato marittimo e i principi del commercio internazionale*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 64.

A. LOW, O. SOKENU, V. ZARIN, *The Foreign Corrupt Practices Act: Coping with Heightened Enforcement Risks*, New York, Practising Law Institute, 2007.

A. MAIYAKI, *The Effects of Corruption on the Nigerian Economy in IBA Business Review*, 5(2), 2010, 111–126.

A. MARKOVSKA, A. ADAMS, *Political corruption and money laundering: lessons from Nigeria in Journal of Money Laundering Control*, 2015, 18(2).

A. MOISEINKO, *The ownership of confiscated proceeds of corruption under the UN Convention against corruption in International and Comparative Law Quarterly*, 2018, 67(3), 669-694.

A. MUSELLA, *Corruzione internazionale, responsabilità delle società e modelli organizzativi di prevenzione del reato*, in *Le Società*, 2013, p.1206 ss.

A. OVUORONYE IKELEGBE, *Oil, Environment and Resource Conflicts in Nigeria*, Münster, LIT Verlag Münster, 2013, p. 88 ss.

A. RASCHE, G. KELL, *The United Nations Global Compact: Achievements, Trends and Challenges*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, p. 355 ss.

A. RAVAT, P. KANNAN, *Implementing EITI for Impact: A Handbook for Policy Makers and Stakeholders*, Washington DC, World Bank Publications, 2012.

A. ROSS, *Sustainable Development Law in the UK: From Rhetoric to Reality?*, New York, Routledge, 2013.

A. SADOFF, *Bringing International Fugitives to Justice: Extradition and its Alternatives*, New York, Cambridge University Press, 2016, P. 208 SS.

A. SAYED, *Corruption in International Trade and Commercial Arbitration*, The Hague, Kluwer Law International 2004, p. 298 ss.

A. SCHWABACH, *International Environmental Disputes: A Reference Handbook*, Santa Barbara, ABC-CLIO, 2006, p. 71.

A. THOMAHAUSEN, *Anti-corruption measures: a comparative survey of selected national and international programmes*, Johannesburg, Konrad-Adenauer-Stiftung, 2000, p. 91.

A. VENG MEI LEONG, *The Disruption of International Organised Crime: An Analysis of Legal and Non-Legal Strategies*, New York, Routledge, 2016, p. 62 ss.

A. VON RAGGAMBY, F. RUBIK, *Sustainable Development, Evaluation and Policy-Making: Theory, Practise and Quality Assurance*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2012.

A. WILLIAMS, P. LE BILLON, *Corruption, Natural Resources and Development: From Resource Curse to Political Ecology*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2017, p. 221.

B. HUGBA, *An Examination of the Good Governance Legal Framework of Nigeria Extractive Industry Transparency Initiative (NEITI) Act 2007*, in *Law and Development Review*, 2016, vol. 9, no. 1, pp. 201-222.

B. IHUGBA, *A critical analysis of the auditing and reporting functions of Nigeria Extractive Industry Transparency Initiative (NEITI) Act 2007 lessons for EITI countries* in *Journal of International Trade Law and Policy*, JITLP, 2014, 13(3), 232–245.

B. OLOLAJULO, *The Oil Producing Community Identity in Nigeria: A Politico-Economic Resource*, Nordestedt, GRIN Verlag, 2013, p. 21 ss.

B. P. LOUGHMAN, R. A. SIBERY, *Bribery and Corruption: Navigating the Global Risks*, Hoboken, John Wiley & Sons, 2011, p. 282 ss.

B. RIDER, *Research Handbook on International Financial Crime*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2015.

B. VAN BOCKEL, *Ne Bis in Idem in EU Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016, p. 211 ss.

B. YIMER, *Alternative energy sources to combat climate change: Biogas production using cost effective material*, Hamburg, Anchor Academic Publishing, 2014, p. 6.

C. ANN PNG, *Corporate Liability: A Study in Principles of Attribution*, The Hague, Kluwer Law International, 2015, p. 75.

C. BIRD, R. CAHOY, *Law, Business and Human Rights: Bridging the Gap*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2014, p. 71 ss.

C. CASAVOLA, *La globalizzazione dei contratti delle pubbliche amministrazioni*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 84 ss.

C. KARNAUKHOVA, L. OXANA, D. UDOVIKINA, B. CHRISTIANSEN, *Economic and Geopolitical Perspectives of the Commonwealth of Independent States and Eurasia*, New York, IGI Global, 2018, p. 218 ss.

C. LOPES, A. HAMDOK, A. ELHIRAIKA, *Macroeconomic Policy Framework for Africa's Structural Transformation*, Heidelberg, Springer, 2017, p. 25 ss.

C. MUTASA, M. PATERSON, *Africa and the Millennium Development Goals: Progress, Problems, and Prospects*, London, Rowman & Littlefield, 2015.

C. NICHOLLS QC, T. DANIEL, A. BACARESE, J. HATCHARD, *Corruption and Misuse of Public Office*, New York, OUP Oxford, 2011.

C. NWAPI, *Corruption vulnerabilities in local content policies in the extractive sector: An examination of the Nigerian Oil and Gas Industry Content Development Act*, in *Resources Policy*, 46, 2010, 92.

C. ROSE, *International Anti-corruption Norms: Their Creation and Influence on Domestic Legal Systems*, New York, Oxford University Press, 2015, p. 15 ss.

C. ROSE, *The Application of Human Rights Law to Private Sector Complicity in Governmental Corruption*, in *Leiden Journal of International Law* 24 (2011) 715.

C. TAN, J. FAUNDEZ, *Natural Resources and Sustainable Development: International Economic Law Perspectives*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2017.

C. WELLS, *Corporate criminal liability*, in *Research Handbook on Corporate Legal Responsibility*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2007, pp. 151-152.

C. WYNGGAERT, G. STESENS, *The International Non Bis in Idem Principle: Resolving Some of the Unanswered Questions*, in *International Law and Company* 48, L.Q. 779 (1999).

D. ACEMOGLU, J. A. ROBINSON, *Perché le nazioni falliscono. Alle origini di potenza, prosperità, e povertà*, Milano, Il Saggiatore, 2013.

D. AGBIBOA, *Between Corruption and Development: The Political Economy of State Robbery in Nigeria*, in *Journal of Business Ethics*, 2011108(3), pp. 325–345.

D. AGBIBOA, *One step forward, two steps back: the political culture of corruption and cleanups in Nigeria* in *CEU Political Science Journal*, 2013, 8(3), 273.

D. AMICIS, *Contrasto alla corruzione internazionale*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 69 ss.

D. AZARIA, *Treaties on Transit of Energy via Pipelines and Countermeasures*, New York, OUP Oxford, 2015, p. 81 ss.

D. BODANSKY, Jutta Brunnée, Lavanya Rajamani, *International Climate Change Law*, Oxford, Oxford University Press, 2017, p. 221.

D. BRODOWSKI, M. ESPINOZA DE LOS MONTEROS DE LA PARRA, K. TIEDEMANN, J. VOGEL, D. DAM-DE JONG, *International Law and Governance of Natural Resources in Conflict and Post-Conflict Situations*, New York, Cambridge University Press, 2015, p. 51 ss.

D. DETZER, *The Impact of Corruption on Development and Economic Performance*, Hamburg, GRIN Verlag, 2010, p. 38 ss.

D. FREESTONE, C. STRECK, *Legal Aspects of Carbon Trading: Kyoto, Copenhagen, and Beyond*, Oxford, OUP Oxford, 2009, p. 41 ss.

D. FRENCH, L. J. KOTZÉ, *Sustainable Development Goals: Law, Theory and Implementation*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 29 giu 2018.

D. H. MEADOWS [AND OTHERS], *The Limits To Growth; a Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*, New York, Universe Books, 1972.

D. H. MEADOWS, D. L. MEADOWS, J. RANDERS, *Limits to growth*, the 30-year update, London, Earthscan, 2012 – 363.

D. HESSE, T. DUNFEE, *Fighting Corruption: A Principled Approach; The C2 Principles (Combating Corruption)*, in 33 *Cornell International Law Journal* 593, 595, 2000.

D. HINRICHSSEN, *Our Common Future: A Reader's Guide*, London, Earthscan, 1987.

D. HOUSTON, *Can Corruption Ever Improve an Economy?* in *Cato Journal*, 2007, 27(3), 325-342.

D. HUNTER, J. SALZMAN, D. ZAELKE, *International Environmental Law and Policy*, New York, Foundation Press, 2007, p. 48 ss.

D. N. ZILLMAN, A. MCHARG, L. KATZ BARRERA-HERNÁNDEZ, A. J. BRADBROOK, *The Law of Energy Underground: Understanding New Developments in Subsurface Production, Transmission, and Storage*, Oxford, Oxford University Press, 2014.

D. SCHMIDT-PFISTER, H. MOROFF, *Fighting Corruption in Eastern Europe: A Multilevel Perspective*, New York, Routledge, 2013, p. 80 ss.

D. SOYALTIN, *Europeanisation, Good Governance and Corruption in the Public Sector: The Case of Turkey*, Washington DC, CRC Press, 2017, p. 23 ss.

D. STEVEN, E. O'BRIEN, B. D. JONES, *The New Politics of Strategic Resources: Energy and Food Security Challenges in the 21st Century*, Washington DC, Brookings Institution Press, 2014.

D. FRENCH, L. J. KOTZÉ, *Sustainable Development Goals: Law, Theory and Implementation*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2018 p. 24 ss.

D. TLADI, *Sustainable Development in International Law: An Analysis of Key Enviro-economic Instruments*, Cape Town, PULP, 2007.



D. ZAUM, C. CHENG, *Corruption and Post-Conflict Peacebuilding: Selling the Peace?*, New York, Routledge, 2011, p. 68 ss.

E. BÜRGI BONANOMI, *Sustainable Development in International Law Making and Trade: International Food Governance and Trade in Agriculture*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2015, p. 311 ss.

E. ADOMI, C. ESHARENANA, *Frameworks for ICT Policy: Government, Social and Legal Issues: Government, Social and Legal Issues*, New York, IGI Global, 2010, p. 107.

E. BELGIORNO, *Il principio del ne bis in idem: Analisi degli aspetti interni ed internazionali*, Milano, Key Editore, 2016, p. 41.

E. DECAUX, A. DIENG, M. SOW, *Des droits de l'homme au droit international pénal: études en l'honneur d'un juriste africain, feu le juge Laïty Kama*, The Hague, Martinus Nijhoff Publishers, 2007, p. 319.

E. F. HAITES, *An Emerging Market for the Environment: A Guide to Emissions Trading*, London, UNEP/Earthprint, 2002.

E. GRASSO, *Il mutamento climatico e il diritto alla salute*, Milano, FrancoAngeli, 2012, 24 ss.

E. LA ROSA, *Corruzione privata e diritto penale: Uno studio sulla concorrenza come bene giuridico*, Torino, Giappichelli Editore, 2018, p. 82 ss.

E. LOUKA, *International Environmental Law: Fairness, Effectiveness, and World Order*, New York, Cambridge University Press, 2006, p. 110 ss.

F. FERRARO, S. GAMBACURTA, *Anticorruzione*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2013, p. 23 ss.

F. ATADJA, *The Effects of Bribery and Corruption on Multinational Corporations: Multicultural Seminar on Corruption*, Hamburg, GRIN Verlag, 2016.

F. BONELLI, M. MANTOVANI, *Corruzione nazionale e internazionale*, Milano, Giuffrè, 2014, p. 207 ss.

F. D. MNYONGANI, *Accountability of Multinational Corporations for Human Rights Violations Under International Law*, University of South Africa, 2016.

F. DODD, A. DONOGHUE, L. ROESCH, *Negotiating the Sustainable Development Goals: A transformational agenda for an insecure world*, New York, Routledge, 2016, p. 36.

F. GEYER, *Security versus Justice?: Police and Judicial Cooperation in the European Union*, New York, Routledge, 2016, p. 22 ss.

F. O. NWONWU, *Millennium Development Goals: Achievements and Prospects of Meeting the Targets in Africa*, Oxford, African Books Collective, 2008, p. 14 ss.

F. OMOTOSO, *Corruption, Private Accumulation and Problem of Development in Nigeria*, in *The Social Sciences*, 1 (4), 2006, 335-343.

G. CATELLANI, F. ARECCO, L. DAVOLI, F. GANDINI, *Responsabilità da reato delle aziende. Modelli 231 e ambiente*, Roma, Wolters Kluwer Italia, 2016, p. 188 ss.

G. COOP, *Energy Dispute Resolution: Investment Protection, Transit and the Energy Charter Treaty*, New York, Juris Publishing, Inc., 2011.

G. CORDINI, S. MARCHISIO, P. FOIS, *Diritto ambientale: Profili internazionali europei e comparati*, Torino, Giappichelli Editore, 2017, p. 26.

G. GRASSO, L. PICOTTI, R. SICURELLA, *L'evoluzione del diritto penale nei settori d'interesse europeo alla luce del Trattato di Lisbona*, Milano, Giuffrè Editore, 2011.

G. JIANG, *Corruption Control in Post-Reform China: A Social Censure Perspective*, Heildeber, Springer, 2017, p. 34 ss.

G. KEBBEDE, *Environment and Society in Ethiopia*, London, Taylor & Francis, 2016, p. 121 ss.

G. KEFFYALEW, *Transforming Ethiopia calls for commitment to laws, regulations and procedures*, in *The Ethiopian Observatory*, 2017.

G. KUTNEY, *Carbon Politics and the Failure of the Kyoto Protocol*, New York, Routledge, 2014.

G. LASCO, V. LORIA, M. MORGANTE, *Enti e responsabilità da reato: Commento al D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 231*, Edizione 231, Torino, Giappichelli Editore, 2017, p. 126 ss.

G. MONDAL, MD. H. ALAM, T. GEBREMESKEL, V. ABITI GETANEH, G. GEBREHIWOT, C. KIFLOM, C. RINGLER, *Ethiopian universal electrification development strategies*, Washington DC, International Food Policy Research Institute, 2018.

G. NHAMO, D. GODWELL, U. MJIMBA, B. VUYO, *Sustainability, Climate Change and the Green Economy*, Africa Institute of South Africa, 2017, p. 165 ss.

G. SACERDOTI, *La Convenzione OCSE e la sua laboriosa attuazione in Italia*, in Aa.Vv., *Responsabilità d'impresa e strumenti internazionali anticorruzione*, (a cura di G. SACERDOTI), p. 71.

G. SALCUNI, *L'eupeizzazione del diritto penale: problemi e prospettive*, Milano, Giuffrè, 2011.

G. TAMBURELLI, *La conferenza di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile*, in *Ambiente, consulenza e pratica per l'impresa*, 2003, p. 33.

G. VERMEULEN, W. DE BONDT, C. RYCKMAN, *Rethinking International Cooperation in Criminal Matters in the EU: Moving*

*Beyond Actors, Bringing Logic Back, Footed in Reality*, Portland, Maklu, 2012, p. 168 ss.

G. VERMEULEN, W. DE BONDT, C. RYCKMAN, *Liability of Legal Persons for Offences in the EU*, Portland, Maklu, 2012, p. 61 ss.

G. W. R. PALMER, *Environment: The International Challenge: Essays*, Wellington, Victoria University Press, 1995, p. 86.

H. DECOEUR, *Confronting the Shadow State: An International Law Perspective on State Organized Crime*, Oxford, Oxford University Press, 2018, p. 125 ss.

H. FREDERICKSON, R. GHERE, *Ethics in Public Management*, New York, Routledge, 2013, p. 305 ss.

H. VAN DER WILT, C. PAULUSSEN, *Legal Responses to Transnational and International Crimes: Towards an Integrative Approach*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2017, p. 136 ss.

I. ADEH, *Corruption and Environmental Law: The Case of the Niger Delta*, Münster, LIT Verlag Münster, 2010, p. 247 ss.

I. BOROWY, *Defining Sustainable Development for Our Common Future: A History of the World Commission on Environment and Development (Brundtland Commission)*, New York, Routledge, 2013, p. 53.

I. DEMIRAG, *Corporate Social Responsibility, Accountability and Governance: Global Perspectives*, Sheffield, Greenleaf, 2005, p. 181.

I. OKONTA, O. DOUGLAS, *Where Vultures Feast: Shell, Human Rights, and Oil in the Niger Delta*, in *International Criminal Justice* 4 (2006): 466-84.

J. AGARWAL, T. WU, *Emerging Issues in Global Marketing: A Shifting Paradigm*, Cham, Springer, 2018, p. 362.

J. ALVAREZ RUBIO, K. YIANNIBAS, *Human Rights in Business: Removal of Barriers to Access to Justice in the European Union*, London, Taylor & Francis, 2017, p. 33 ss.

J. BLAU, *The Paris Agreement: Climate Change, Solidarity, and Human Rights*, Heidelberg, Springer, 2017.

J. BRUN, L. GRAY, C. SCOTT, K. STEPHENSON, *Asset Recovery Handbook: A Guide for Practitioners*, Washington DC, World Bank Publications, 2011, 171.

J. DE ZWAAN, M. LAK, A. MAKINWA, P. WILLEMS, *Governance and Security Issues of the European Union: Challenges Ahead*, The Hague, Springer, 2016, p. 252 ss.

J. DORÉ, *The Energy Charter Treaty: Origins, Aims and Prospects*, Royal Institute of International Affairs, Energy and Environmental Programme, London, Brookings, 1995, p. 98 ss.

J. E. CAMPOS, S. PRADHAN, *The Many Faces of Corruption: Tracking Vulnerabilities at the Sector Level*, Washington DC, World Bank Publications, 2007, p. 107 ss.

J. E. VIÑUALES, *The Rio Declaration on Environment and Development: A Commentary*, New York, OUP Oxford, 2015.

J. EDGARDO CAMPOS, S. PRADHAN, *The Many Faces of Corruption: Tracking Vulnerabilities at the Sector Level*, Washington DC, World Bank Publications, 2007, p. 210 ss.

J. FRIEDRICH, *International Environmental “soft law”: The Functions and Limits of Nonbinding Instruments in International Environmental Governance and Law*, Heidelberg, Springer Science & Business Media, 2013, p. 55.

J. HORDER, P. ALLDRIDGE, *Modern Bribery Law: Comparative Perspectives*, New York, Cambridge University Press, 2013, p. 168 ss.

J. K. ACHUA, *Anti-Corruption in Public Procurement in Nigeria: Challenges and Competency Strategies* in *Journal of Public Procurement*, 2011, 11(3), 323–353.

J. LELIEUR, *Transnationalizing Ne Bis In Idem: How the Rule of Ne Bis In Idem Reveals the Principle of Personal Legal Certainty*, in *Utrecht Law Review* 198, 2013.

J. M. BARTOS, *United States Securities Law: A Practical Guide*, The Hague, Kluwer Law International B.V., 2006, p. 48 ss.

J. P. NGUEMEGNE, *Corruption and Human Development in Africa*, Bloomington, Xlibris Corporation, 2011, p. 215 ss.

J. PIERINI, *La corruzione passiva del pubblico ufficiale straniero: Repressione nell'ambito del contrasto della criminalità organizzata*, Torino, Giappichelli Editore, 2017, p. 37 ss.

J. PLUMMER, *Diagnosing Corruption in Ethiopia: Perceptions, Realities, and the Way Forward for Key Sectors*, Washington DC, World Bank Publications, 2012, p. 4 ss.

J. RANDOLPH, G. M. MASTERS, *Energy for Sustainability: Technology, Planning, Policy*, Washington DC, Island Press, 2008, p. 21.

J. RUNGE, J. SHIKWATI, *Geological Resources and Good Governance in Sub-Saharan Africa: Holistic Approaches to Transparency and Sustainable Development in the Extractive Sector*, Washington DC, CRC Press, 2011, p. 145 ss.

J. SELIVANOVA, *Regulation of Energy in International Trade Law: WTO, NAFTA, and Energy Charter*, The Hague, Kluwer Law International B.V., 2011, p. 214 ss.

J. SINGH, D. R. LIMAYE, B. HENDERSON, X. SHI, *Public Procurement of Energy Efficiency Services: Lessons from International Experience*, Washington DC, World Bank Publications, 2009, p. 64 ss.

J. TERRACINO, *The International Legal Framework against Corruption*, Maastricht, Intersentia, 2012, p. 251 ss.



J. VAN DUZER, P. SIMONS, G. MAYEDA, *Integrating Sustainable Development Into International Investment Agreements: A Guide for Developing Country Negotiators*, Commonwealth Secretariat, 2013, p. 376 ss.

K. OLANIYAN, *Corruption and Human Rights Law in Africa*, Oxford, Bloomsbury Publishing, 2014, p. 258.

K. BRICKERY, *Corporate criminal liability: a treatise on the criminal liability of corporations, their officers and agents*, Volume 3, Clark Boardman Callaghan, 2008, pg. 84 ss.

K. HARI GUPTA, *Sustainable Development Law: The Law for the Future*, New Delhi, Partridge Publishing, 2016.

K. HOPT, G. TEUBNER, *Corporate Governance and Directors' Liabilities: Legal, Economic and Sociological Analyses on Corporate Social Responsibility*, Berlin, Walter de Gruyter, 28 ago 2012, 125 ss.

K. KETKAR, A. MURTUZA, S. KETKAR, *Impact of Corruption of Foreign Direct Investment and Tax Revenues in Journal of Public Budgeting Accounting and Financial Management*, 2005, 17(3), 313-340.

K. PARKER, R. GRIME, *The Foreign Corrupt Practices Act and International Anti-Corruption Developments 2018*, New York, Practising Law Institute, 2018, p. 18.

K. R. HOPE, *Corruption and Governance in Africa: Swaziland, Kenya, Nigeria*, Dordrecht, Springer, 2017, p. 183 ss.

K. TALUS, *Research Handbook on International Energy Law*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2014, p. 22.

L. BAGNOLI, *Quale responsabilità sociale per l'impresa?*, Milano, FrancoAngeli, 2004.

L. BELL, *Climate of Corruption: Politics and Power Behind the Global Warming*, Austin, Hoax Greenleaf Book Group, 2011, p. 157.

L. CASSIN, B. ABROAD, *Second Edition: Lessons from the Foreign Corrupt Practices ACT*, London, Cassin Law Publishing, 2011, p. 24 ss.

L. CASSIN, *Bribery Abroad: Lessons from the Foreign Corrupt Practices Act*, Lulu.com, 2008, p. 88 ss.

L. H. RADEBAUGH, S. J. GRAY, E. L. BLACK, *International Accounting and Multinational Enterprises*, Hoboken, John Wiley & Sons, 2006.

L. HENS, B. NATH, *The World Summit on Sustainable Development: The Johannesburg Conference*, The Hague, Springer Science & Business Media, 2006, p. 34 ss.

L. KLIMEK, *Mutual Recognition of Judicial Decisions in European Criminal Law*, Bergisch, Springer, 2016, p. 552 ss.

L. LIU, *The Global Collaboration against Transnational Corruption*, Berlin, Springer, 2010, p. 80 ss.

L. PELLEGRINI, *Corruption, Development and the Environment*, The Hague, Springer Science & Business Media, 2011.

M. AMISANO, *Le tipologie della corruzione*, Torino, Giappichelli Editore, 2012, p. 14 ss.

M. ARNONE, S. BORLINI, *Corruption: Economic Analysis and International Law*, Northampton, Edward Elgar Publishing, 2014, p. 456.

M. BESADA, D. HANY, M. POLONENKO, C. LEAH, M. AGARWAL, *Did the Millennium Development Goals Work?: Meeting Future Challenges with Past Lessons*, Bristol, Policy Press, 2017, p. 84 ss.

M. C. CORDONIER SEGGER, *Significant Developments in Sustainable Development Law. Principles, Practice and Prospects*, New York, Oxford University Press 2004.

M. C. ENWEREM, *The Paris Agreement on Climate Change: A Better Chance to Tackling Global Climate Change*, Createspace Independent Pub, 2016.

M. CEDEÑO BONILLA, *Environmental Law in Developing Countries: Selected Issues*, Volume 2, IUCN, 2004, p. 88.

M. CORDONIER SEGGER, JUDGE C.G. WEERAMANTRY, *Sustainable Development Principles in the Decisions of International*

*Courts and Tribunals: 1992-2012*, New York, Taylor & Francis, 2017, p. 64 ss.

M. DE HANN, *Measuring Sustainable Development Integrated Economic, Environmental and Social Frameworks: Integrated Economic, Environmental and Social Frameworks*, Paris, OECD Publishing, 2004, p. 183.

M. DECLERIS, *The Law of Sustainable Development, General Principles. A report produced for the European Commission*, European Commission, Environment Directorate - General 2000.

M. DUBBER, T. HÖRNLE, *Criminal Law: A Comparative Approach*, New York, OUP Oxford, 2014, p. 145 ss.

M. ELLIS, *The FCPA in Latin America: Common Corruption Risks and Effective Compliance Strategies for the Region*, Pennsauken, BookBaby, 2016.

M. ETTORE GRASSI, *Lineamenti di etica e diritto della sostenibilità*, Milano, Giuffrè, 2015, p. 34 ss.

M. FORTELNY, *Corruption in the Energy Sector: The Dangers of BCEF (Bribery, Crime, Exploitation, Fraud)*, Hamburg, Anchor Academic Publishing, 2014, p. 73 ss.

M. GONZALEZ PEREZ, L. LEONARD, *International Business, Sustainability and Corporate Social Responsibility*, Bingley, Emerald Group Publishing, 2013, p. 42 ss.

M. HABIB, L. ZURAWICKI, *Corruption and Foreign Direct Investment in Journal of International Business Studies*, 33(2), 291-307, 2002.

M. H. NORDQUIST, J. NORTON MOORE, S. MAHMOUDI, *The Stockholm Declaration and Law of the Marine Environment*, The Hague, Martinus Nijhoff Publishers, 2003, p. 44.

M. JOACHIM BONELL, O. MEYER, *The Impact of Corruption on International Commercial Contracts*, Bremen, Springer, 2015, p. 205 ss.

M. KOEHLER, *The Foreign Corrupt Practices Act in a New Era*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2014.

M. LA TORRE, *La questione ambientale: tra sostenibilità, responsabilità e crescita economica*, Padova, libreriauniversitaria.it Edizioni, 2015, p. 17 ss.

M. LANGFORD, A. SUMNER, A. ELY YAMIN, *The Millennium Development Goals and Human Rights: Past, Present and Future*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013.

M. LECLERC, R. GAUVIN, *Functional Materials: For Energy, Sustainable Development and Biomedical Sciences*, Berlin, Walter de Gruyter GmbH & Co KG, 2014, p. 18 ss.

M. MAPAKO, A.MBEWE, *Renewables and Energy for Rural Development in Sub-Saharan Africa*, London, Zed Books Ltd., 2013.

M. MASON, *The New Accountability: Environmental Responsibility Across Borders*, New York, Routledge, 2012.

M. MCNEIL, C. MALENA, *Demanding Good Governance: Lessons from Social Accountability Initiatives in Africa*, Washington DC, World Bank Publications, 2010, p. 164 ss.

M. MUSTAPHA, *Corruption in Nigeria: Conceptual and empirical notes* in *Information, Society and Justice Journal*, 2010, 3(2), 165–175.

M. PIETH, *Harmonising Anti-corruption Compliance: The OECD Good Practice Guidance 2010*, Zurich, Dike Publishers, p. 14 ss.

M. PIETH, *International efforts to combat corruption*, in HUBER (a cura di), *Combating Corruption in European Union*, Koln, 2002, p. 133.

M. PIETH, L. A. LOW, P. J. CULLEN, *The OECD Convention on Bribery: A Commentary*, New York, Cambridge University Press, 2007, p. 466 ss.

M. PIETH, R. IVORY, *Corporate Criminal Liability: Emergence, Convergence, and Risk*, Heidelberg, Springer Science & Business Media, 2011, p. 91 ss.

M. PIETH, *The 2009 Recommendation of the OECD on Combating Bribery: Bringing Public Sector and Private Sector Initiatives Together*, in PARISI (a cura di), *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Napoli, 2011, p. 612 ss.

M. RAPHAEL, *Blackstone's Guide to the Bribery Act 2010*, New York, OUP Oxford, 2010, p. 72 ss.

M. ROBINSON, *Corruption and Development*, New York, Routledge, 2012, p. 106 ss.

M. T. BIEGELMAN, D. R. BIEGELMAN, *Foreign Corrupt Practices Act Compliance Guidebook: Protecting Your Organization from Bribery and Corruption*, Hoboken, John Wiley & Sons, 2010, p. 48 ss.

M. TULIBACKA, *Product Liability Law in Transition: A Central European Perspective*, New York, Routledge, 2016, p. 171 ss.

M. W. GEHRING, M. CORDONIER SEGGER, *Sustainable Development in World Trade Law*, The Hague, Kluwer Law International B.V., 2005.

M. WEINSTEIN, J. MEYER, D. CLARK, *The Foreign Corrupt Practices Act: Compliance, Investigations and Enforcement*, New York, Law Journal Press, 2012.

M. GONCALVES, *Foreign Corrupt Practices Act: Fundamentals and Practices*, American Society of Mechanical Engineers, 2012.

M. PIETH, L. A. LOW, P. J. CULLEN, *The OECD Convention on Bribery: A Commentary*, New York, Cambridge University Press, 2007, p. 466 ss.

N. AMERESEKERE, *UN Convention Against Corruption to Combat Fraud & Corruption: A Cancerous Menace With Mere Rhetoric Subverts UN Convention*, Hamburg, Authorhouse, 2011.

N. BOISTER, *An Introduction to Transnational Criminal Law*, Oxford, Oxford University Press, 19 apr 2018, p. 64 ss.

N.CHARRON, L. DIJKSTRA', V. LAPUENTE, *Mapping the regional divide in Europe: A measure for assessing quality of government in 206 European regions*, in *Social Indicators Research*, 2015, 122 (2): 315-346.

N.CHARRON, V. LAPUENTE, *Quality of Government in EU Regions: Spatial and Temporal*, QoG Working Paper Series 2018:2, 2018, ISSN 1653-8919.

N. GAROUPA, M. JELLAL, *Information, Corruption and Optimal Law Enforcement*, Centre for Economic Policy Research, 2002, p. 9 ss.

N. KOCHAN, R. GOODYEAR, *Corruption: The New Corporate Challenge*, Heidelberg, Springer, 2011, p. 103.

N. KOFELE-KALE, *The Right to a Corruption-Free Society as an Individual and Collective Human Right: Elevating Official Corruption to a Crime under International Law Symposium: Law- Based Nature of the New International Financial Infrastructure - Part II: Articles and Selected Essay in International Lawyer (ABA) 34*, 2000, 149-78.



N. MORISON, *Double Jeopardy and International Law: Obstacles to Formulating a General Principle* in *Nordic International Law Journal* 96, 261 (1995).

N. PARISI, P. DE PASQUALE, A. DAMATO, *Argomenti di diritto penale europeo: Seconda edizione*, Torino, Giappichelli, 2014, p. 203 ss.

N. SCHRIJVER, *New Delhi Declaration of Principles of International Law relating to Sustainable Development (329)*, in *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, The Hague Academy of International Law.

N. SCHRIJVER, *Sovereignty Over Natural Resources: Balancing Rights and Duties*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, p. 41.

N. SCHRIJVER, *The Evolution of Sustainable Development in International Law: Inception, Meaning and Status*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2008.

O. BAKARE, I. OMOBITAN, *Government Spending, Corruption and Output Growth in Nigeria* in *European Scientific Journal*, 2016, 12(16), 291–312.

O. E. HAWTHORNE, S. MAGU, *Corruption Scandals and their Global Impacts*, New York, Routledge, 2018, p. 187 ss.

O. EDENHOFER, J. WALLACHER, H. LOTZE-CAMPEN, M. REDER, B. KNOPF, J. MÜLLER, *Climate Change, Justice and*

*Sustainability: Linking Climate and Development Policy*, Heidelberg, Springer Science & Business Media, 2012.

O. FADAIRO, A. LADELE, *Attitudes and Perception of Corrupt Practices among Public Officials in the Agricultural Sector in Southwestern Nigeria* in *Developing Country Studies*, 2014, 4(8), 1–8.

P. A.G. VAN BERGEIJK, R. VAN DER HOEVE, *Sustainable Development Goals and Income Inequality*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2017, p. 43 ss.

P. ANDREW LAWN, *Toward Sustainable Development: An Ecological Economics Approach*, Washington DC, CRC Press, 2010, p. 42 ss.

P. CHATURVEDI, *Energy, Environment And Sustainable Development*, New Delhi, Concept Publishing Company, 2003, p. 101 ss.

P. DE NARDIS, *Rapporto annuale 2010. L'etica pubblica oggi in Italia: prospettive analitiche a confronto*, Roma, Apes, 2011, p. 178 ss.

P. EDOBOR, E. BLESSIN, *The Economic and Financial Crimes Commission in Nigeria: An Appraisal*, London, Safari Books Ltd., 2014, p. 42 ss.

P. FOIS (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, Atti dell'XI Convegno della

Società Italiana di Diritto Internazionale (Alghero, 16-17 giugno 2006), Napoli, 2007.

P. H. PATTERBERG, F. ZELLI, *Encyclopedia of Global Environmental Governance and Politics*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2015, p. 18 ss.

P. HAUCK, S. PETERKE, *International Law and Transnational Organised Crime*, New York, Oxford University Press, 2016, p. 251 ss.

P. KELLY, *International Environmental Laws and the Concept of Soft Law*, Nordstedt, GRIN Verlag, 2014.

P. LAFRATTA, *Strumenti innovativi per lo sviluppo sostenibile. Vision 2000, Iso 14000, Emas, SA 8000, Ohsas, Lca: l'integrazione vincente*, Milano, FrancoAngeli, 2004, p. 55.

P. P. ROGERS, F. JALAL, J. A. BOYD, *An Introduction to Sustainable Development*, London, Earthscan, 2012.

P. PARK, *International Law for Energy and the Environment*, Washinton DC, CRC Press, 2013, p. 42 ss.

P. SANDS, P. GALIZZI, *Documents in International Environmental Law*, London, Cambridge University Press, 2004, p. 68 ss.

P. SZAREK-MASON, *The European Union's Fight Against Corruption: The Evolving Policy Towards Member States and*

*Candidate Countries*, New York, Cambridge University Press, 2010, p. 58 ss.

P. TENUTA, *Indici e modelli di sostenibilità*, FrancoAngeli, p. 39 ss.

R. BENT, L. ORR, R. BAKER, *Energy: Science, Policy, and the Pursuit of Sustainability*, Washington DC, Island Press, 2002.

R. E. HESTER, M. HARRISON, *Sustainability and Environmental Impact of Renewable Energy Sources*, Royal Society of Chemistry, 2007.

R. IVORY, *Corruption, Asset Recovery, and the Protection of Property in Public International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014, p. 98.

R. KICKER, *The Council of Europe: Pioneer and Guarantor for Human Rights and Democracy*, Strasbourg, Council of Europe, 2010, p. 59 ss.

R. L. CASSIN, *Bribery Everywhere: Chronicles from the Foreign Corrupt Practices Act*, Lulu.com, 2009.

R. LÓPEZ, M. A. TOMAN, *Economic Development and Environmental Sustainability: New Policy Options*, Oxford, OUP Oxford, 29 giu 2006, p. 307 ss.

R. M. WITTEN, KIMBERLY A. PARKER, J. HOLTMEIER, E. G. H. SLOANE, *Complying with the Foreign Corrupt Practices Act*, LexisNexis, 2016.

R. MCCORMICK, *Anti-corruption in american history* in *The Journal of the Gilded Age and Progressive Era*, 2015, 14(3), 441-454.

R. M. QUAZI, *Corruption and Foreign Direct Investment in East Asia and South Asia: An Econometric Study*, in *International Journal of Economics and Financial Issues*, vol.4, no. 2014, 2:231-242.

R. MONTI, *Blackstone's Guide to the Bribery Act 2010*, New York, OUP Oxford, 2010.

R. NGOMBA-ROTH, *Multinational Companies and Conflicts in Africa: The Case of the Niger Delta – Nigeria*, Monaco, LIT Verlag Münster, 2007.

R. W. TARUN, *The Foreign Corrupt Practices Act Handbook: A Practical Guide for Multinational General Counsel, Transactional Lawyers and White Collar Criminal Practitioners*, New York, American Bar Association, 2010, p. 11.

R. YUSTA-GARCÍA, B. ORTA-MARTÍNEZ, *Water contamination from oil extraction activities in Northern Peruvian Amazonian rivers* in *Environmental Pollution*, 2017, 225. 10.1016.

S. AGGARWAL-KHAN, *The Policy Process in International Environmental Governance*, London, Springer, 2011, p. 48 ss.

S. ARROWSMITH, J. LINARELLI, D. WALLACE, *Regulation Public Procurement - National and International Perspectives*, The Hague, Kluwer Law International B.V., 2014, p. 215.

S. BELKIN, *Environmental Challenges*, Heidelberg, Springer Science & Business Media, 2012, p. 18 ss.

S. CHURI, D. A. FINKELSTEIN, J. MUELLER, D. ZARFES, M. L. BLOOM, T. FRANK, *Complying with the Foreign Corrupt Practices Act: A Practical Primer*, University of Chicago, 2012, p. 3.

S. EICHER, *Corruption in International Business: The Challenge of Cultural and Legal Diversity*, Burlington, Gower Publishing, 2012, p. 119 ss.

S. FUKUDA-PARR, *Millennium Development Goals: Ideas, Interests and Influence*, London, Taylor & Francis, 2017.

S. H. DEMING, *The Foreign Corrupt Practices Act and the New International Norms*, New York, American Bar Association, 2010, p. 7 ss.

S. H. DEMING, *Anti-bribery Laws in Common Law Jurisdictions*, Oxford, Oxford University Press, 2014, p. 134 ss.

S. K. AGARWAL, *Global Warming and Climate Change*, New Delhi, A.P.H. Publ., 2008.

S. AKCAY, *Is Corruption an Obstacle for Foreign Investors in Developing Countries? A Cross-Country Evidence in Yapi Kredi Economic Review*, 2001, 12(2), 27-34.

- S. MANACORDA, F. CENTONZE, G. FORTI, *Preventing Corporate Corruption: The Anti-Bribery Compliance Model*, Heidelberg, Springer Science & Business, 2014, p. 202 ss.
- S. MICHALOWSKI, *Corporate Accountability in the Context of Transitional Justice*, New York, Routledge, 2014.
- S. R. ACKERMAN, *Corruption and Government: Causes, Consequence, and the Reform*, New York, Cambridge University Press, 1999, p. 54 ss.
- S. SHMELEV, *Sustainability Analysis: An Interdisciplinary Approach*, Dordrecht, Springer, 2012, 14 ss.
- S. STUART, *Environmental Impact Assessment: Proceedings of a Seminar of the United Nations Economic Commission for Europe*, Villach, Bergamon Press, 2014 p. 21.
- S. TULLY, *International Documents on Corporate Responsibility*, Edward Elgar Publishing, 2008, p. 505 ss.
- S. WEI, *How Taxing Is Corruption on International Investors?* In *Review of Economics and Statistics*, 2000, 82(1), 1-11.
- S. WILLIAMS-ELEGBE, *Fighting Corruption in Public Procurement: A Comparative Analysis of Disqualification or Debarment Measures*, Portland, Bloomsbury Publishing, 2012, p. 116.

S. YAHAYA, *Multilateral Investment Treaties: Is the energy charter treaty an effective instrument for protecting international investments?*, Nordestedt, GRIN Verlag, 2010, p. 31 ss.

S.N. NYECK, *Public Procurement Reform and Governance in Africa*, Dordrecht, Springer, p. 22 ss.

T. AHTA, *The regulatory framework for public procurement in Ethiopia* in G. Quinot & S. Arrowsmith (Eds.), in *Public Procurement Regulation in Africa*, 2013 (pp. 46-76).

T. BIEGELMAN, D. R. BIEGELMAN, *Foreign Corrupt Practices Act Compliance Guidebook: Protecting Your Organization from Bribery and Corruption*, Hoboken, John Wiley & Sons, 2010, p. 68 ss.

T. DANIEL, A. BACARESE, J. HATCHARD, *Corruption and Misuse of Public Office*, New York, OUP Oxford, 2011, p. 389 ss.

T. FOX, *Best Practices Under the FCPA and Bribery Act: How to Create a First Class Compliance Program*, CreateSpace Independent Publishing Platform, 2013, p. 42.

T. GRIFFIN SANDERS, *Development and Environment: Brazil and the Stockholm Conference*, Volume 17, Edizione 7, American Universities Field Staff, 1973.

T. ROE, M. HAPPOLD, *Settlement of Investment Disputes under the Energy Charter Treaty*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011.



T. SOREIDE, *Corruption and Criminal Justice: Bridging Economic and Legal Perspectives*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2016, p. 157 ss.

T. T. SHONHIWA, *Two Essays on the Foreign Corrupt Practices Act: Empirical Analyses of Auditor Risk Assessment and Subsequent Internal Governance Changes*, University of Nebraska, Lincoln, 2016.

T. VAN DE GRAAF, *The Politics and Institutions of Global Energy Governance*, Dordrecht, Springer, 2013, p. 115 ss.

T. WONDWOSEN, *Political Finance in Africa: Ethiopia as a Case Study*, 2009, in *International Journal of Social, Behavioral, Educational, Economic, Business and Industrial Engineering*, 1639.

U. BARDI, *The Limits to Growth Revisited*, New York, Springer Science & Business Media, 2011.

U. STEGER, W. ACHTERBERG, K. BLOK, H. BODE, W. FRENZ, M. KOST, G. HANEKAMP, C. GATHER, R. KURZ, D. IMBODEN, M. JAHNKE, H. G. NUTZINGER, T. ZIESEMER, *Sustainable Development and Innovation in the Energy Sector*, Heidelberg, Springer Science & Business Media, 2005, p. 42 ss.

V. LAVITOLA, *Conferenza di Rio su ambiente e sviluppo*, Roma, Editore Colombo, 1992.

V. POPOVSKI, *The Implementation of the Paris Agreement on Climate Change*, New York, Routledge, 2018.

V. R. NALULE, *Energy Poverty and Access Challenges in Sub-Saharan Africa: The role of regionalism*, Heidelberg, Springer, 2018, 120 ss.

V. ROBINSON, S. H. DEMING, T. K. BUTLER, *The FCPA and U.K. Bribery Act: A Ready Reference for Business and Lawyers*, New York, ABA Section of International Law, 2013, p. 65.

W. BYRNES, J. MURO, *Money Laundering, Asset Forfeiture and Recovery and Compliance – A Global Guide*, LexisNexis, 2018.

W. DURCH, J. LARIK, R. PONZIO, *Just Security in an Undergoverned World*, Oxford, Oxford University Press, 2018, p. 295 ss.

W. H. BYRNES, R. J. MUNRO, *Money Laundering, Asset Forfeiture and Recovery and Compliance – A Global Guide*, LexisNexis, 2018, p. 121 ss.

W. M. LAFFERTY, K. ECKERBERG, *From the Earth Summit to Local Agenda 21: Working towards sustainable development*, New York, Routledge, 2013, p. 21 ss.

W. SUNG, J. C.M. KAO, R. CHEN, *Environment, Energy and Sustainable Development*, Washington DC, CRC Press, 2013, p. 167 ss.

W. TURAN, *The Foreign Corrupt Practices Act Handbook: A Practical Guide for Multinational General Counsel, Transactional*

*Lawyers and White Collar Criminal Practitioners*, New York, American Bar Association, 2010, p. 54 ss.

Z. ANDREOPOULOU, G. CESARETTI, R. MISSO, *Sostenibilità dello sviluppo e dimensione territoriale. Il ruolo dei sistemi regionali a vocazione rurale*, Milano, FrancoAngeli, 2012, p. 62 ss.

Z. DRABEK, W. PAYNE, *The Impact of Transparency on Foreign Direct Investment*, Staff Working Paper ERAD-99-02, Geneva, World Trade Organization, 1999.